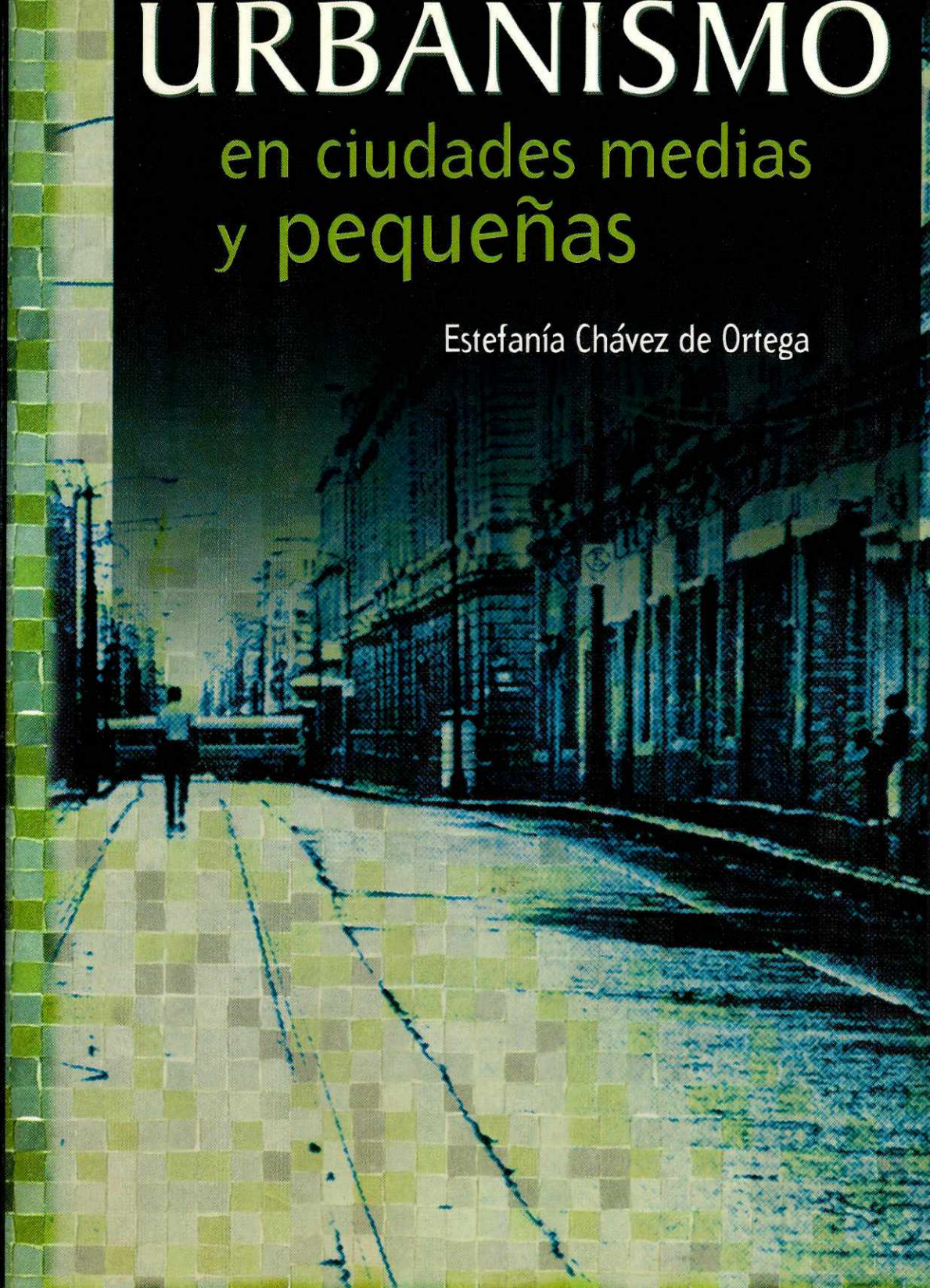
URBANISMO
en ciudades medias y pequeñas

Estefanía Chávez de Ortega



URBANISMO en ciudades medias y pequeñas

PUEC

Los contenidos de este libro pueden ser
reproducidos, en todo o en parte, siempre
y cuando se cite la fuente y se haga con
fines académicos, y no comerciales

Urbanismo en ciudades medias y pequeñas

Estefanía Chávez de Ortega

UNAM

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

Título : Urbanismo en ciudades medias y pequeñas
Autor : Estefanía Chávez de Ortega
Editorial : Universidad Nacional Autónoma de México
Año de edición : 2000
ISBN-13 : 9789683648747
ISBN-10 : 9683648746
Licencia : acceso libre / creative commons

Prólogo a la primera edición

El presente trabajo es, ante todo, fruto de una experiencia concreta en desarrollo urbano. Los planteamientos que aquí se describen fueron expuestos por la autora y por algunos otros profesionistas desde antes de 1976 en foros nacionales e internacionales, sólo que en pocas ocasiones constituyeron un testimonio de evaluación escrito.

Por lo mismo, el mérito que tiene este trabajo de la maestra Estefanía Chávez de Ortega es que se ocupa de detallar y evaluar la práctica del desarrollo urbano, y en este contexto la experiencia realizada de 1980 a 1986. Ello le permitió aseverar con mayor fundamento la tesis de *planeación operativa* aquí descrita, que después pudo ser motivo de investigación como un resultado posterior al del convenio académico sobre "La planificación y su fomento en ciudades latinoamericanas. El caso de México", entre la Licenciatura en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Urbanismo y Diseño de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Karlsruhe, Alemania.

Es por ello que dentro del contexto del proyecto "El Hábitat y la UNAM", en particular en lo que se refiere a las *mejores prácticas* solicitadas por la Organización de las Naciones Unidas, la Facultad de Arquitectura apoya esta publicación. Este tipo de esfuerzos que presentan —entre otros aspectos—, las ventajas de un método de planeación urbana ya probado, puede permitir desarrollar acciones realistas y fácilmente operativas, hoy tan necesarias.

Estas breves líneas pretenden resaltar la importancia que tiene esta investigación como material de consulta, para su posible aplicación a nivel profesional y en aquellas instituciones, universitarias o no, interesadas en el tema.

Xavier Cortés Rocha

Presentación a la segunda edición

Uno de los vacíos que han hecho más lento el proceso para adecuar la planeación urbana a las realidades del país, en el contexto de una dinámica cultural y un modelo de crecimiento urbano acelerados, ha sido q ue hasta antes de 1980 en raras ocasiones se había sistematizado el análisis y la evaluación tanto de lo realizado como de la aplicación de los métodos llevados a cabo para alcanzarlo. Hasta la fecha (que yo tenga conocimiento) no se ha logrado tener una visión práctica sobre la realidad que se pretendió atender, las formas de realización derivadas de dicha visión y, posteriormente, en los casos en que se logró, contar con el análisis y la evaluación de manera puntual o local de sus aciertos, sus logros y sus carencias. Todo esto es fundamental para analizar lo logrado y lo que no se pudo alcanzar a pesar del esfuerzo para conseguirlo en determinado lapso.

Este libro tiene el propósito de presentar un análisis de la situación en que se ha llevado a cabo la planeación en México y la propuesta de una metodología basada en la acción de *planear haciendo* y señalar las ventajas de la *planeación operativa* evaluada a seis años de su instrumentación en diversas ciudades. Esta manera de *planear haciendo* fue probada, hasta donde se tiene memoria, hace 60 años en México, y seguramente con posterioridad algo se ha realizado exitosamente con esta práctica en otras partes del país, pero por falta de difusión no ha tenido la repercusión que debería, ya que por la rapidez de llevarla a la práctica no se ha recapacitado en ella como alternativa para atender, con pocos recursos y gran agilidad, los problemas del desarrollo urbano regional en México.

De ahí la importancia de dejar constancia de la evaluación llevada a cabo sobre un método con posterioridad a la aplicación y operación del proyecto que aquí se describe, y principalmente de las conclusiones y recomendaciones derivadas del mismo.

La metodología aquí expuesta se enmarca, además, en las características de las llamadas *mejores prácticas* solicitadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para la pasada reunión Cumbre de la Ciudad en Estambul, Turquía, en junio de 1996 y fue exhibida en la exposición de mejores prácticas relacionadas con los "modos y medios apropiados para hacer de las ciudades y pueblos del mundo lugares más habitables y sostenibles".

La aplicación de esta metodología en el estado de Michoacán de 1980 a 1986, y su posterior evaluación, se lograron gracias al apoyo incondicional del entonces gobernador constitucional de la entidad, Cuauhtémoc Cárdenas, con quien siempre pude dialogar tanto para adecuar este método y aplicarlo en todas las ciudades medias de este estado como para

posteriormente llevar a cabo la investigación y analizarla, así como la evaluación del método y sus resultados, y la sistematización de todo el trabajo realizado al final de su gestión.

Para la labor de investigación correspondiente en ese momento conté con la identificación de propósitos, apoyo decidido y colaboración de la maestra María Luisa García Amaral, a quien le estoy profunda y sinceramente agradecida ya que para esta segunda edición no sólo se esmeró en darme sus sabios consejos y bibliografía sustantiva para complementar y afinar algunas ideas aquí expuestas, sino que ha enriquecido este trabajo con sus agudas observaciones, aportaciones y valiosos comentarios.

La primera edición pudo llegar a buen término gracias al interés inicial del maestro Xavier Cortés Rocha y del físico Sergio Reyes Luján, entonces directores de la Facultad de Arquitectura (FA) de la UNAM, y del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), respectivamente, quienes respaldaron esta iniciativa, y en este sentido, mi trabajo se debe mucho a su ayuda. Fue a iniciativa y solicitud del propio Segio Reyes Luján que se revisó y editó este material por segunda ocasión.

Este trabajo, originalmente tema para presentar mi examen de grado con especialidad en urbanismo, pudo haberse quedado solamente en la publicación de unos cuantos ejemplares de tesis distribuidos entre amigos y colegas y sin una evaluación complementaria. Esta publicación pretende dar pie a un diálogo posterior más amplio sobre nuestra disciplina entre los profesionales de la misma, por lo que agradezco aquí también a los colegas y alumnos los comentarios que en esta segunda edición pude incorporar gracias al apoyo recibido para publicarla, ya que ofrece además de una aplicación práctica para atender el desarrollo urbano de las ciudades medias y pequeñas, un breve resumen de efemérides de la planificación del desarrollo urbano en Michoacán, ampliado en esta presente edición.

Tanto para la primera edición como para la presente, igual generosidad recibí del maestro Sergio Flores, coordinador de la Licenciatura en Urbanismo de la FA-UNAM, para dejar constancia de este trabajo a diez años de fundada dicha licenciatura; de Germán Ortega, profesor de la misma, por su colaboración y sabios comentarios hechos al texto, y del licenciado Moisés Castillo, secretario académico del PUEC y sus colaboradores, su solidaridad incondicional. Debo reconocer, además, el apoyo de mis padres para mi información, y de mi esposo y mis hijos que me entusiasmaron e impulsaron para dejar constancia de esta experiencia. Por último, conté igualmente en aquella ocasión con el apoyo de Rosario Narezo y la colaboración en la realización de este texto de Pamela Ileana Castro Suárez, Sara García Jiménez y María Teresa Guzmán Sánchez, brillantes egresadas de la licenciatura en Urbanismo.

A esta última versión la enriquecieron también con sus aportaciones todos los comentarios recogidos en las distintas presentaciones que del libro se han llevado a cabo, tanto en el Distrito Federal como en algunas ciudades de otras entidades federativas del país; igualmente, quiero expresar mi sincero agradecimiento nuevamente a María Teresa Guzmán de López y a Lorenzo López Zepeda por su importante colaboración y cariño para llevar a feliz término este trabajo mediante su apoyo para la reestructuración del texto, fuentes bibliográficas y principalmente compilación y ejecución de los distintos cuadros e ilustraciones que en esta edición se exponen y que sin duda proporcionarán al lector una idea más clara

de lo propuesto en este libro. Para todos ellos, y muy en especial para mi familia: Carlos Ortega, Ulises, Germán y Nina Ortega Chávez, quienes junto con sus respectivas familias me han alentado siempre en mi labor profesional, mi gratitud y afecto.

Estefanía Chávez de Ortega

INTRODUCCIÓN

EL MOMENTO HISTÓRICO que estamos viviendo, en el que se define de manera más clara el papel que desempeña la acción directa que sobre el desarrollo urbano debe tener la administración pública en sus diversos niveles —federal, estatal y municipal—, hace que los profesionistas dedicados a la planeación y al diseño urbano nos percatemos de la urgencia de contar con métodos propios adecuados a nuestra realidad ante los peligros que tienen las acciones implantadas desde afuera sin tomar en cuenta a la población local, a los diversos conocedores coautores del proceso y su medio urbano-ambiental.

Una vez conocidas las experiencias realizadas por los pobladores —pueblo, gobierno y profesionistas—, es posible elaborar propuestas basadas en el conocimiento de su problemática, sus potencialidades y recursos con los que se cuenta para atenderlos. A más de 20 años del inicio de la institucionalización de la planeación urbana en México, durante el año de 1976, y con todas las experiencias que en nuestro país se tienen (desde antes de la Colonia hasta nuestro días), las autoridades del país, como las de muchos otros países del mundo, han advertido sobre la necesidad de revisar lo realizado hasta hoy sobre la materia.

La imposibilidad de lograr los objetivos planeados: mejorar la calidad de vida y evitar el deterioro ecológico, fue la razón por la cual la ONU, a partir de 1975, empezó a promover el conocimiento de *Mejores prácticas para atender el entorno vital*, apoyadas en los "modos y medios apropiados para hacer de las ciudades y de los pueblos del mundo lugares más habitables y sostenibles".[1] Ante todas estas circunstancias, se juzgó prudente a nivel internacional buscar modos eficaces locales de hacer urbanismo, los cuales no habían sido considerados con anterioridad. Considero que el método aquí planteado corresponde a esas prácticas sencillas y directas que ahora se pretenden rescatar, ya que permiten llevar a cabo acciones realistas y fácilmente ejecutables, tan necesarias en un momento de crisis como el que ahora afecta al país.

Este texto puede resultar de utilidad como libro de consulta para los estudiantes y estudiosos del urbanismo y como manual de trabajo para los profesionales y servidores públi-

[1]En 1994 la Organización de las Naciones Unidas convocó a todos los interesados en mejores prácticas a presentar y compartir experiencias sobre la materia.

cos, ya que otro de sus propósitos es aportar las prácticas aplicables a nuestra actividad profesional, principalmente a nivel municipal, en los diversos centros de población del país.

El análisis y las propuestas del método aquí descrito se apoyan, en este caso, en varias experiencias realizadas a lo largo de mi vida profesional, y en particular en la realizada en una entidad federativa del país durante el periodo sexenal 1980-1986. La razón al seleccionar esta experiencia obedeció, inicialmente, a la oportunidad de haber desarrollado una propuesta del método para llevar a cabo el ordenamiento de algunas ciudades medias y pequeñas en Michoacán, y a que posteriormente, como complemento de las labores de investigación en la Coordinación de la Licenciatura en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, se pudieron evaluar en esta entidad federativa las acciones en materia de planeación urbana a nivel estatal en las que había participado y colaborado como asesora.

Esta labor de evaluación fue tanto para el planteamiento de las políticas de planeación para el desarrollo de los centros de población, como para el establecimiento de un método para elaborar programas de acción urbana llevados a cabo con base en ella. Cabe aclarar que el resultado de esta evaluación me motivó en su momento, tanto para presentar mi tesis de maestría, como, en mi calidad de coordinadora de la Licenciatura en Urbanismo —por la responsabilidad que los académicos tenemos de transmitir testimonios útiles sobre experiencias profesionales—, para terminar la labor de investigación que esa unidad académica había iniciado.

En la actualidad se ha estimulado el esfuerzo de plantear y profundizar sobre *mejores prácticas* de planeación a fin de actuar rápida y económicamente para atender el ordenamiento territorial. En este caso, la experiencia realizada de 1980 a 1986 en el estado de Michoacán fue similar a la que llevé a cabo con anterioridad, de 1954 a 1960, en el estado de Veracruz, y de 1970 a 1976 en Tabasco, fungiendo en ambos casos como asesora.

En toda ocasión, las acciones a seguir y el método de planeación propuesto tuvieron resultados muy concretos. El procesamiento de esta información y su evaluación no se dieron sino a partir de 1986, ocasión en la que por primera vez hubo el tiempo, la voluntad técnica y política para desarrollarlos. La actualidad del tema de *mejores prácticas* solicitadas por la ONU, para ser presentadas en la reunión de Hábitat II, "La Cumbre sobre la Ciudad" en Estambul, Turquía, a 20 años de la primera Conferencia sobre Asentamientos Humanos Hábitat I, el apoyo brindado por el director del PUEC, así como el interés de dejar esta experiencia por escrito, fueron los alicientes que me motivaron a publicar este trabajo de investigación, evaluación, reflexión y propuestas, apoyado en las acciones aquí relatadas.

En la estructura del libro se describen, en nueve capítulos, las características de las ciudades medias para el caso del método propuesto; los antecedentes de la planeación urbana y del fortalecimiento municipal para ésta; los objetivos y alcances del método de planeación propuesto; el contenido de la tesis de *planear haciendo* y sus posibles aplicaciones posteriores, al igual que algunas conclusiones y recomendaciones generales para la práctica del urbanismo.

En esta segunda edición, y después de haber escuchado los comentarios y recomenda-

ciones de los amigos de profesión y demás interesados en la materia, he incorporado antes del capítulo de antecedentes, con el que daba inicio la primera edición, uno en relación al título del libro a manera de aclaración sobre el propósito de haberlo dirigido sólo al urbanismo en las ciudades medias y pequeñas, sin incluir en este caso a las grandes áreas metropolitanas del país.

Los tres siguientes capítulos pretenden concientizar a los lectores —profesionales del urbanismo, de la planeación, estudiantes y demás agentes relacionados con la conformación y desarrollo urbano—, sobre la importancia que representa para la elaboración de cualquier plan de desarrollo el considerar y conocer algunos de los antecedentes a nivel nacional y regional de la ciudad que se trata de atender desde el punto de vista de las condicionantes del desarrollo urbano y el proceso para el fortalecimiento municipal en ese sentido, así como de las metodologías para atenderlo, anteriores a la aquí propuesta.

El quinto y sexto capítulos describen el método propiamente dicho, sus características y el contenido de los documentos gráficos y escritos, para plasmarlos en una herramienta para los centros de población y su ordenamiento, así como su importancia, políticas, objetivos para su uso, estrategias y ventajas en que se apoya.

El séptimo capítulo pretende confirmar que una planeación participativa requiere una constante revisión y una adecuada estructura jurídico-administrativa.

En el octavo capítulo se busca dejar constancia de la experiencia, a manera de evaluación, de las acciones realizadas en el caso del estudio.

Por último, en el noveno capítulo se exponen las conclusiones del proceso seguido en el caso de estudio y de las recomendaciones emanadas de la evaluación de todo el proceso de forma general y aplicables a todos los procesos de planeación urbana para las ciudades medias a nivel nacional y de países con características similares a las nuestras; cabe aclarar que las conclusiones y observaciones específicas han quedado incluidas al final de los mismos.

El contenido de este trabajo no pretende rescatar sólo un hecho histórico, sino por el contrario, su estructura tiene el propósito de plantear un nuevo derrotero en la práctica de hacer planes para su atención inmediata, apoyado en una experiencia previa que sigue vigente.

La responsabilidad social y ecológica de los planes y programas de desarrollo urbano elaborados con ese método se basa en lo que ahora se considera como *desarrollo sustentable*, término en el que en otros estudios deberemos seguir profundizando para alcanzar lo que con ello se pretende y que ahora parece utópico en este trabajo, lo cual se apoya en la premisa de que la protección ecológica debe estar aunada a la responsabilidad social y presente en cualquier acción de planeación o diseño urbano.

El propósito de profundizar en la *planeación operativa y el planear haciendo* y de divulgar el método para alcanzarla es la razón por la cual el esfuerzo que puede presentar la redacción y revisión de un proceso continuo en la práctica profesional, como el que en este libro se expone con intención de plasmarlo para su futura aplicación y evaluación, no se compara con la oportunidad que debemos esperar para dialogar sobre él, para disentir, enriquecer y mejorar nuestro quehacer todos los que nos dedicamos al urbanismo. Aquí

podemos estar quienes hemos aprendido haciendo, con o sin una preparación académica previa o posterior a la experiencia práctica; aquellos otros que con estudios de licenciatura o posgrado lo hemos aprendido o lo están aprendiendo. También, ¿por qué no?, los que desean incursionar por primera vez en el urbanismo como profesiones paralelas (como pueden ser la arquitectura, la geografía o la ingeniería), conscientes siempre, eso sí, de que si no se sabe, se debe aprender, para poder involucrarse responsablemente en esta disciplina. Para todos ellos está dedicado este libro, y en especial para los jóvenes de las nuevas escuelas de urbanismo a nivel licenciatura, y para aquellos que como profesionales tienen la responsabilidad de no desperdiciar los tan preciados recursos no renovables con que contamos para hacer urbanismo.

La razón por la que el PUEC me haya estimulado para revisar el texto, luego de dos reimpresiones de la primera edición, se debió al interés que despertó entre los profesionales del urbanismo en algunas entidades del país; de igual manera, era necesario hacer algunas precisiones y corregir las erratas que aparecían en la primera edición, a la vez que aprovechar la oportunidad de complementarlo y enriquecerlo con algunos aspectos resultantes de los acertados comentarios que algunos sabios amigos, compañeros y alumnos, me han hecho llegar, surgidos de su lectura, así como de las experiencias obtenidas en la Conferencia sobre Asentamientos Humanos Hábitat II de la ONU sobre la Ciudad, en Estambul, Turquía, en 1996.

CONTENIDO

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN VII
PRESENTACIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN IX
INTRODUCCIÓN XIII

CAPÍTULO PRIMERO

EL MÉTODO DE PLANEAR HACIENDO Y LAS CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS 3

Razones del método de planear haciendo 4
Las ciudades medias y pequeñas 9
Características comunes y diversas de las ciudades medias con Relación al método de Planear Haciendo 10
La necesidad de atender a las ciudades medias a través del Planear Haciendo 12
Las ciudades pequeñas y el método de Planear Haciendo 13
La Cumbre de la Ciudad Hábitat II 14

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROCESO URBANO EN MÉXICO 23

Características históricas 24
Los asentamientos humanos anteriores al siglo XVI 26
Las ciudades virreinales 26
Del México independiente a la Primera Guerra Mundial 28
De la Revolución a la Segunda Guerra Mundial 29
De 1946 a 1970 31
De 1970 a 1976 38
De 1976 a 1982 46
A partir de 1982 51
Conclusiones 59

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL 69

Fortalecimiento municipal 69
Situación jurídica previa a 1975 69
Las medidas a nivel federal para apoyar al municipio entre 1975 y 1986 72
El fortalecimiento municipal en el caso de estudio 77
El fortalecimiento municipal en el caso de estudio antes de 1980 77
El apoyo al municipio en el caso de estudio entre 1980 y 1986 78

CAPÍTULO CUARTO

MÉTODOS DE PLANEACIÓN Y LAS MEJORES PRÁCTICAS

Métodos de planeación urbana a nivel federal anteriores a la estructura del método operativo propuesto 85
Anteriores a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 85
La metodología propuesta por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) después de 1976 90
Mejores prácticas o prácticas óptimas para mejorar el entorno vital (ONU) 98
Un ejemplo de Práctica Óptima 101

CAPÍTULO QUINTO

DESCRIPCIÓN DEL MÉTODO PROPUESTO PARA LOS PLANES OPERATIVOS DE DESARROLLO URBANO 111

Descripción del Método Propuesto (Estructura) 111
Documento gráfico (etapas y técnicas de representación) 113
Planos de propuestas 118
Tabla de compatibilización 121
Documento escrito 122
Mecanismos de aplicación de los planes operativos 127

CAPÍTULO SEXTO

PROCESOS PARA LA ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DEL MÉTODO PARA LOS PLANES OPERATIVOS DE DESARROLLO URBANO 131

Características del método propuesto para la planeación urbana operativa (políticas, objetivos de su utilización, estrategias y ventajas) 131
Políticas y objetivos para el desarrollo urbano que apoyan a la *planeación operativa* 132
Objetivos de la utilización de este método 135
Estrategias 136
Ventajas del método propuesto 138
Proceso de aplicación del plan o programa (elaborado con el método propuesto) 141
El equipo de planificadores, sus características 142
La formación, capacitación y adiestramiento permanente de los recursos humanos 146

CAPÍTULO SÉPTIMO

INSTRUMENTACIÓN E INFRAESTRUCTURA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA PARA *PLANEAR HACIENDO* 155

La instrumentación jurídica de los planes 155
Trámites para ejecución de obras 156
Decreto del Plan 157
Infraestructura jurídico-administrativa para la aplicación y operación del desarrollo urbano 159
El marco jurídico para *planear haciendo* 160
El organismo responsable 162

CAPÍTULO OCTAVO

EL CASO DE ESTUDIO Y OTRAS EXPERIENCIAS DE *PLANEACIÓN OPERATIVA* 167

Acciones realizadas 168
Planes de Desarrollo Urbano 169
Esquemas de desarrollo con participación de las comunidades 169
Fraccionamientos tradicionales y fraccionamientos de urbanización progresiva 171

Contenido

CAPÍTULO NOVENO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA REFORZAR LA TESIS
Y EL MÉTODO PLANTEADOS 183

Con relación al método propuesto y a otros métodos descritos, tanto en lo general para la planeación urbana como específicamente para planear haciendo, postura que plantea esta tesis (en los tres niveles) **184**
En cuanto a la *planeación operativa* 184
En cuanto a los métodos en general y su relación con la *planeación operati* 188
En cuanto a la investigación y evaluación del proceso 189
En cuanto al método y su importancia para mejorar el entorno 191
En cuanto a los métodos de diseño urbano 192
Con relación a la incorporación de los autores populares de la planificación **193**
La mujer y el hábitat 193
En cuanto a la planeación participativa 194
Con respecto al fortalecimiento municipal **195**
En cuanto al marco jurídico 196
Con referencia a los profesionales de la *planeación operativa* y su actualización **198**
Con respecto a la infraestructura del conocimiento que se requiere para apoyar la formación de los profesionales del urbanismo 201

GLOSARIO DE SIGLAS 207
BIBLIOGRAFÍA 209
FUENTES DIRECTAS 215
FUENTES GENERALES 219

Capítulo
PRIMERO

El método de *planear-haciendo* y las ciudades medias y pequeñas

El método de *planear-haciendo* y las ciudades medias y pequeñas

El propósito de este libro, entre otros, es describir una forma de *planear haciendo*, que ya ha demostrado en la práctica que puede resultar accesible para aquellos municipios con áreas urbanas consideradas como ciudades medias o pequeñas en las que el crecimiento urbano es cada vez más acelerado. Si elegí *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas* como título de este libro no fue porque haya considerado, como adelante lo expongo, que todas ellas tienen características similares, si se trata de la escala en cuanto a población y superficie, sino todo lo contrario; esto no quiere decir que el método de planeación aquí propuesto se vea afectado por estas diferencias. En estas ciudades es necesario contar con herramientas como las que proporciona el presente método, aplicable a todas ellas, para facilitar y agilizar el ordenamiento de los centros urbanos, sin necesidad de adoptar técnicas sofisticadas, importadas, ajenas a nuestra idiosincrasia, difíciles de aplicar de acuerdo con nuestros recursos y tecnologías y con la diligencia que nuestras circunstancias imponen.

La adopción indiscriminada e irreflexiva de métodos de planeación urbana originados en contextos ajenos a nuestra realidad afectó fuertemente la práctica de la planeación urbana en los primeros años después de su institucionalización en México en 1976, sobre todo en el caso de las ciudades medias. Estos métodos contrastan con otra concepción de planear haciendo, descrita más adelante, tradicional para algunos planificadores urbanos, quienes ya la utilizábamos como práctica normal antes de esa fecha; como se menciona en la Introducción, se usó en Michoacán entre 1980 y 1986, y fue evaluada posteriormente como resultado de una práctica efectuada en la Licenciatura en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM en el contexto de la primera investigación que se realizó en 1986 para conocer el estado de las prácticas de la planeación urbana en las ciudades medias de cuatro países

latinoamericanos.[1] Esta concepción es la llamada *planeación operativa,* donde planear y hacer son actos simultáneos y continuos.

La experiencia realizada, posteriormente evaluada, y la metodología con la que se llevó a cabo y que aquí se relata, permitió ratificar la vigencia de esta práctica a cinco años de su planteamiento para hacer urbanismo en un país como el nuestro. El desconocimiento de estos métodos, y la falta de diálogo y discusión acerca de ellos por parte de un grupo de profesionales que atendieron y atienden la demanda de planificación, produjo algunos descalabros y demeritó nuestra profesión. Este problema debe atacarse cuanto antes, con el fin de rescatar la credibilidad en nuestro quehacer profesional.

A 20 años de la institucionalización de la planeación urbana en México, y de la realización, en ese mismo año, de la Primera Conferencia sobre Asentamientos Humanos, la ONU organizó una segunda conferencia, en Estambul, Turquía, sobre el tema "Hábitat II, la Cumbre de la Ciudad". Tomando en cuenta las experiencias obtenidas en ella, vale la pena hacer algunas reflexiones al respecto.

RAZONES DE LA PROPUESTA DEL MÉTODO DE PLANEAR HACIENDO

Hay que reconocer que al momento de institucionalizar la planeación urbana en nuestro país, en 1976, no existían testimonios escritos acerca de las investigaciones o análisis relacionados con las experiencias acumuladas en esa materia en México. Esta escasez de difusión y promoción de los conocimientos e informaciones en planeación urbana anteriores a la Ley General de Asentamientos Humanos en México (LGAH) pudo ser una de las circunstancias que imposibilitaron su difusión entre los jóvenes que tuvieron a su cargo la política urbana desde la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Quizá también influyó el abismo generacional surgido en ese sexenio entre quienes habíamos ejercido el urbanismo con anterioridad y los que empezaron a hacerlo en ese entonces, ya que las tesis y/o planteamientos técnicos de raigambre local sólo hubieran podido tener sustento en la experiencia profesional de los primeros, quienes por muy diversas circunstancias no intervinieron voluntariamente o no fueron invitados a participar a nivel federal en la Subsecretaría de Asentamientos Humanos de la SAHOP, instancia creada para atender el desarrollo urbano del país, que fue encargada a planificadores de nuevo cuño.

El desconocimiento, la falta de interés o la poca curiosidad por el pasado,

[1] Chávez Estefanía, Ribbeck Eckhart, Ducci Ma. Elena y Padilla Sergio, "La planificación y su fomento en las ciudades medias latinoamericanas". *El caso de México,* investigación realizada en colaboración con la Universidad de Karlsruhe, Alemania.

combinados con la urgencia en la toma de decisiones, provocaron un vacío, que fue resuelto en parte con la adopción irreflexiva de tecnologías y procedimientos extranjeros, los que, planteados y probados en circunstancias ajenas a nuestra realidad, fueron adquiridos a través de posgrados en universidades de otros países, o de lecturas en publicaciones a las que se tenía acceso. Afortunadamente, después de un sexenio de experiencias, en 1982 la visión "importada" inició un proceso de transformación y adaptación hacia una concepción más adecuada para atender el ordenamiento urbano nacional.

Como consecuencia de esto, se llevaron a cabo reuniones de participación y consulta para evaluar la experiencia del primer sexenio de planeación institucionalizada; se observó una creciente aceptación de prácticas más tradicionales, y se empezó a proponer por parte de algunos urbanistas la planeación operativa, lo que significaba realizar el proyecto planteado; en nuestro caso no es sólo eso, sino también el que sea realizable de manera inmediata y sincrónica, respetando y entendiendo las culturas, el medio natural y el entorno creado en el sitio donde se desarrollan estos proyectos.

Son cuatro los factores que, en mi opinión, propiciaron la posibilidad de diálogo entre los urbanistas de distintas tendencias a partir de 1982, lo que además permitió la aceptación de otras prácticas como alternativas:

- La difusión de las reflexiones en torno a las experiencias anteriores a 1976, durante las reuniones de evaluación celebradas para elaborar el programa de gobierno de 1982 a 1988.
- La experiencia de los planificadores de la SAHOP, dispuestos a escuchar después de un periodo sexenal en el que poco escucharon o no realizaron lo planeado.
- La insistencia de quienes seguimos ejerciendo la planeación, entendida como una actividad donde se realiza lo planeado casi de manera sincrónica con lo propuesto, contraria a la visión imperante del periodo 1976-1982, que se propuso llevar a cabo un proceso de institucionalización de leyes y planes estatales y municipales y su publicación a lo largo de ese lapso, como si dejar los impresos fuera el principal objetivo, y por último
- La presencia del Dr. Otto Koenigsberger, Profesor Emérito de Planeación Urbana en el Colegio Universitario de Londres, Gran Bretaña, en el Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, organizado por el Departamento del Distrito Federal (DDF), en la Ciudad de México en junio de 1981.

En esa ocasión el doctor Otto Koenigsberger presentó la propuesta de lo que él llamó *Planning Action*, que pretendía poner fin a 60 años de fracasos al insistir en la realización, en países dependientes de la Commonwealth, de proyectos basados en la planeación anglosajona, ajenos a las necesidades y al

contexto sociopolítico locales —los casos de Singapur e Indonesia—. Esta propuesta se apoyaba en la necesidad de adecuarse a las condiciones de cada país, reunir los medios disponibles y aprovechar las circunstancias de la dinámica cultural del lugar de que se tratara. Dicha propuesta fue adaptada después, por algunos de los planificadores de la época posterior a la SAHOP, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Si bien ésta tiene puntos de coincidencia con la aquí planteada de *planear haciendo*, resulta aún excesivamente compleja para los niveles tecnológicos de nuestro país.

No obstante, la reflexión que se pretende abrir aquí es la de que probablemente hasta que hubo señalamientos de un especialista extranjero de la talla del doctor Koenigsberger, se reconoció que los métodos sajones que tanto influyeron en las técnicas propuestas en 1976 no eran del todo válidos en nuestro país, y que por lo consiguiente había que enmendar el camino.

Es indudable que en esa época se experimentó también con formas nuevas, algunas positivas, otras negativas, y algunas muy dolorosas; pero también es indudable que la planeación a partir de la década de los noventa debe ser diferente a la de los últimos 15 años. De aquí que el presente libro pretenda ser una contribución útil en la búsqueda de una manera más adecuada y acorde a los requerimientos actuales en lo que a la planeación se refiere. Resulta importante remarcar ahora que hay que aprender de nuestras experiencias, sobre todo de aquellas ya probadas en nuestro país y que aún están vigentes, y que por ello deben quedar plasmadas por escrito.

Es significativo que después de escuchar frecuentemente acerca de aquellas experiencias y ver cómo eran impuestas, hayamos comprendido que si en el Tratado de Libre Comercio (TLC) se desea seguir contando en los países dependientes con el apoyo de expertos extranjeros, podemos estar atentos a sus propuestas, pero debemos estar conscientes de que éstos deben primero sumar a sus conocimientos profesionales la información más completa de la región en donde van a trabajar, así como las características de su actividad profesional en ese medio.

La práctica de la planeación urbana llevada a cabo en Michoacán entre 1980 y 1986, considerada como caso de estudio, y objeto de este libro, que se pudo realizar gracias a que el gobernante estatal confió y creyó en ella, se apoya en el tipo de planeación cuyo propósito es el de planear y hacer, contrario al de "hacer sin planear" o "planear sin hacer". La práctica y metodología aplicadas, aquí evaluadas, que se apoyaron en otras anteriores, principalmente las probadas desde la década de los treinta en el norte de la República (que se sintetiza en el capítulo de "Antecedentes"), me permitió vivir la experiencia relatada en este trabajo de análisis para aseverar con mayor fundamento que es posible hacer planes urbanos y verlos realizados. El método aquí presentado es un método dinámico que corresponde a un

país como el nuestro, aplicable preferentemente en el caso de las ciudades medias y pequeñas o de unidades, barrios y colonias o en las áreas metropolitanas. Desafortunadamente, estos proyectos no han sido suficientemente conocidos ni divulgados por no haber contado con el apoyo necesario; son métodos tradicionales, que sólo tuvieron impacto en lugares aislados en diversas entidades del país, en prácticas anteriores a la aquí probada, llevadas a cabo por algunos de los que nos dedicamos a esta disciplina desde antes de 1976. Lamentablemente, esto no sirvió como experiencia entre los estudiosos y profesionales del urbanismo en un momento de coyuntura institucional a nivel nacional, lo que hubiera ahorrado quizá algunos descalabros en la materia, por lo que espero ahora pueda ser utilizado por quienes tienen o tendrán en sus manos la planeación urbana actual y futura.

En un país en el que se hace necesario, ahora más que nunca, aplicar el modelo de *planear haciendo*, se requiere contar con experiencias concretas, así como conocer profundamente las características de una población urbana como la nuestra, tan heterogénea y que se modifica cuantitativa y cualitativamente en forma acelerada y constante. Profundizar sobre este tema —más aún cuando no se ha definido bien lo que ello implica—, es el propósito de este libro.

El método de *planear haciendo*, en principio, se malentiende, pues se cree que sólo se habla de "hacer", sin reparar en lo ya hecho; cuando en realidad lo urgente es concretar con prácticas inmediatas apoyadas en el conocimiento previo de muchos; éste es sin duda un planteamiento que afortunadamente cobra cada día mayor número de adeptos dentro de nuestra profesión, y esperamos que con la propuesta de *prácticas óptimas* de la ONU no se tergiverse y pueda tener mayor difusión en países como el nuestro. Este modo de planear va más allá, comienza con la manera de formular el plan y los programas, y no termina hasta realizarlos, evaluarlos y retroalimentarlos permanentemente.

En lo personal, la experiencia en esta materia fue adquirida, como ya se dijo, primero a través de la observación y el estudio de trabajos anteriores desarrollados por diversos profesionistas, tanto nacionales como extranjeros, unos datan de los años treinta, y otros son contemporáneos; experiencias que obtuve primero como aprendiz, y después como profesional en mi calidad de asesora del desarrollo urbano para gobiernos estatales y municipales a partir de 1954. Posteriormente, en los estudios de posgrado en urbanismo, que desde antes de 1967 ayudé a promover, para después cursar, al instituirse éstos en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México FA-UNAM. Estas experiencias de prácticas concretas fueron aplicadas desde aquella época, pero nunca se registraron en un documento.

Esto resalta la importancia y la urgencia, tanto de incrementar los estudios que relaten experiencias anteriores para su evaluación posterior a la operación de un plan, como de apoyar proyectos de investigación urbana, y vincular

estos últimos directamente con los métodos, acciones y futuros programas de desarrollo urbano del país.

Es fácil ver que éste no es un documento sofisticado de investigación, ni pretende serlo, pues otro de sus propósitos es plantear la necesidad de llevar a cabo en nuestro país la *investigación operativa*, esto es, *investigar haciendo*, y en las universidades *investigar enseñando*, como en los programas de investigación-docencia o en los programas de práctica profesional supervisada, que a nivel de licenciatura se iniciaron en la Licenciatura en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM a partir de 1986, y que tanta falta hace que se generalicen.[2] En el área de los estudios de la ciudad, ésta es quizá la labor que a los especialistas, licenciados en urbanismo y posgraduados, les compete. Apoyar los estudios en los institutos de educación superior que a nivel federal, estatal y universitario se lleven a cabo para consolidar y vincular las investigaciones y prácticas directas con los proyectos de planeación urbana que van surgiendo en nuestro país, para hacer de ello urbanismo a la mexicana acorde a nuestras necesidades.

Cuando se evidencian los problemas generados por la competencia entre países o grupos de poder (para lo que se busca la expansión del desarrollo y del libre mercado, y, por ende, la explotación y el deterioro de los seres humanos y del medio ambiente), a los que nos enfrentamos, nos percatamos de que es el momento de detenernos para evaluar lo que hicimos, y plantearnos por qué lo hicimos y qué podemos seguir haciendo, por supuesto sin dejar de planear haciendo y evaluando lo hecho. Ésta es quizá la razón por la que en la actualidad se está recapacitando a nivel internacional sobre lo negativo que ha sido, desde el punto de vista del logro de objetivos, que las agencias internacionales apoyaran préstamos y subsidios sólo si se destinaban a proyectos en los que se aplicaran las técnicas extranjeras, que se han utilizado hasta la fecha sin mucho éxito, puesto que han resultado ajenas a los sitios donde se han querido implantar.

A partir de 1994 la ONU propuso buscar resultados a través de este tipo de métodos, a los que, sin mucha precisión, ha llamado *Mejores Prácticas o Prácticas Óptimas*,[3] concepto que, por lo presentado durante la Cumbre de Hábitat II, no pareció quedar muy claro para varios de los organizadores y

[2]En 1986 se creó la Licenciatura en Urbanismo dentro de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, licenciatura que incorporó desde su creación la práctica profesional supervisada a su Plan de Estudios, modalidad adoptada en el nuevo Plan de Estudios 1992 por la Licenciatura en Arquitectura de la misma Facultad y que se veía reflejada en cierta medida desde el Plan de Estudios 1976 en la llamada Extensión Universitaria, quizás lo que haga falta sea la sistematización de esta actividad para lograr su verdadero propósito.

[3]Secretaría de Hábitat II (1996), "Guía para las propuestas de las prácticas óptimas en la mejora de los entornos de vida y cómo aprender de ellos", CNUAH (Hábitat), 19 pp.

participantes. Por ello, partiendo de las experiencias presentadas en Estambul, Turquía, en 1996, es urgente hacer una evaluación tanto a nivel nacional como mundial sobre la problemática generada en países similares al nuestro y promover la búsqueda real de las prácticas óptimas de la ONU. Como ejemplo de ellas, esta organización presentó en Estambul los casos de la "Acción concertada por la población y sus asesores en Curitiba, Brasil" y la "Creación de una solución sostenible al reciclaje de los desperdicios en las ciudades de El Cairo y Damietta, en Egipto". No obstante, durante la II Conferencia de Asentamientos Humanos en 1996 en la exposición correspondiente a las prácticas, no se expusieron ejemplos similares, desvirtuándose, a mi juicio, las pretensiones originales. De ahí la importancia de repasar lo hecho "a la mexicana" en casos similares.

LAS CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS

A nivel nacional, y dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se hace mención de la importancia de las ciudades medias, apuntando que "se buscará la consolidación del desarrollo urbano ordenado de las ciudades que, desde la perspectiva nacional, constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población. Esto se hará mediante la promoción del desarrollo de 100 ciudades medias. La política de ordenación de los asentamientos humanos buscará aprovechar las capacidades efectivas y potenciales del conjunto de ciudades intermedias que ofrecen oportunidades para la instalación de industrias y reservas territoriales para la vivienda. Estas ciudades son alternativas adecuadas a las cuatro grandes metrópolis del país por su mayor y mejor disponibilidad de recursos naturales y humanos. En esta tarea será necesario fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno, y el municipio será la base para el impulso del desarrollo equilibrado de las ciudades".[4]

Dada la importancia concedida a estas ciudades, que cada vez será mayor, debemos preocuparnos por no repetir los mismos errores, tanto con la población como con sus planes de ordenación urbana, que se han dado a medida que éstas crecen, como en el caso de las megaciudades cuyos efectos comienzan a reflejarse en las ciudades intermedias.

El presente capítulo también pretende explicar las razones por las que estas ciudades tienen ciertos puntos fundamentales en común, para el propósito que nos ocupa de la planeación urbana.

[4]Poder Ejecutivo Federal "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, pág. 108.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000
Programa de 100 ciudades

Líneas de Acción

Regulación del uso del suelo y administración urbana → Fortalecer a los gobiernos locales en materia de planeación y administración de las ciudades de manera que se garantice la permanencia de los usos del suelo y la continuidad de acciones al desarrollo urbano.

Incorporación de suelo al desarrollo urbano → Promover los mecanismos de incorporación ordenada de suelo a las ciudades que beneficien a ejidatarios y comuneros, fomentar la ocupación de terrenos baldíos y apoyar el acceso legal de lapoblación de menores ingresos a lotes y servicios urbanos.

Vialidad y transporte → Apoyar la planeación integral y la estructura eficiente de sistemas viales y de transporte público y fortalecer la capacidad institucional de los organismos operadores locales.

Aspectos ambientales → Elevar la calidad del medio ambiente en las ciudades mediante el mejoramiento de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de residuos líquidos y sólidos y del saneamiento y aprovechamiento de cauces urbanos.

Reactivación económica y social de los centros de las ciudades → Revitalizar los centros de gran actividad urbana con proyectos integrales de alta rentabilidad económica y social, modernizando infraestructura, rehabilitando equipamiento y respetando y aprovechando el patrimonio construido.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. "Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Resumen Ejecutivo". México, 1996. 19 pp.Número de localidades por región y rango de habitantes hasta 1990

CARACTERÍSTICAS COMUNES Y DIVERSAS DE LAS CIUDADES MEDIAS CON RELACIÓN AL MÉTODO DE *PLANEAR HACIENDO*

Si se recurrió a los no muy afortunados términos de ciudades medias y pequeñas para el título de este libro, fue porque de alguna manera tenía que ser congruente con los términos que la secretaría de Estado responsable de normar el desarrollo urbano de las mismas (SEDESOL) utilizó para designar a los centros de población menores de 1 000 000 de habitantes y mayores de 100 000, primero, y después para darles atención en un programa específico al incluirlas en la política nacional de descentralización urbana.

Es indudable que los términos *medias* y *pequeñas*, además de establecer una situación de comparación con las ciudades *grandes*, pudieran hacer sentir a las primeras en desventaja; sin embargo, debe ser todo lo contrario: apoyados en la corriente cada vez más generalizada de que "lo pequeño es hermoso",[5] tenemos que considerar muy seriamente cómo devolverles la escala humana a todos los asentamientos urbanos y empezar a valorarlas más, y comunicar a sus habitantes la importancia de su cuidado, y los valores que, por no haberse perdido esta escala humana en esas ciudades, todavía tienen mejores niveles de bienestar que las desarrolladas y "más modernas"; por tal motivo es necesario reflexionar en ello en vez de seguir con la tesis desarrollista de competencia y explotación que pretende seguir la tendencia de contar con mayor número de ciudades grandes y poderosas, pero donde cada vez somos menos seres humanos y más partes de una maquinaria.

Se ha discutido mucho sobre la viabilidad del adjetivo medias, o de otros similares, como el de "asentamientos humanos de rango medio", "ciudades intermedias" o "centros secundarios". En el Encuentro Nacional de Ciudades Medias, celebrado en la ciudad de Morelia, Michoacán, en noviembre de 1991, mucho se trató al respecto, sin llegar a una conclusión. Durante este encuentro el Dr. Adrián Guillermo Aguilar presentó un trabajo, publicado más tarde en la revista de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), sobre la diferenciación de los atributos de las ciudades medias, en el que se apunta: "...es cada vez más necesario dejar de considerar a las ciudades intermedias como un concepto o un universo...", "...es fundamental considerar las especificidades de cada centro secundario, o de un pequeño grupo de ellos, a fin de saber realmente sus potencialidades en términos de orientar la política pública. Es demasiado riesgoso generalizar políticas normativas o de impulso urbano a ciudades intermedias que, más que compartir semejanzas, lo que

[5]Considerando las propuestas de Schumaher.

las caracteriza es la diversidad de sus factores de desarrollo";[6] no obstante, si existe una característica común entre las ciudades medias, es precisamente el hecho de que en ellas se tiene una más fácil vinculación y comunicación entre los habitantes y sus autoridades, relación que es fundamental para la planeación urbana dirigida a los primeros.

El método aquí propuesto para la planeación en las ciudades medias no está relacionado con la capacidad económica o las finanzas públicas municipales —que sin duda varía de región en región y de población en población, como bien apunta el Dr. Aguilar—, sino con la potencialidad que las autoridades pueden llegar a tener para realizar propuestas concretas al considerar los factores de vinculación para atender el desarrollo urbano que responda a las necesidades expresadas por la población en su conjunto.

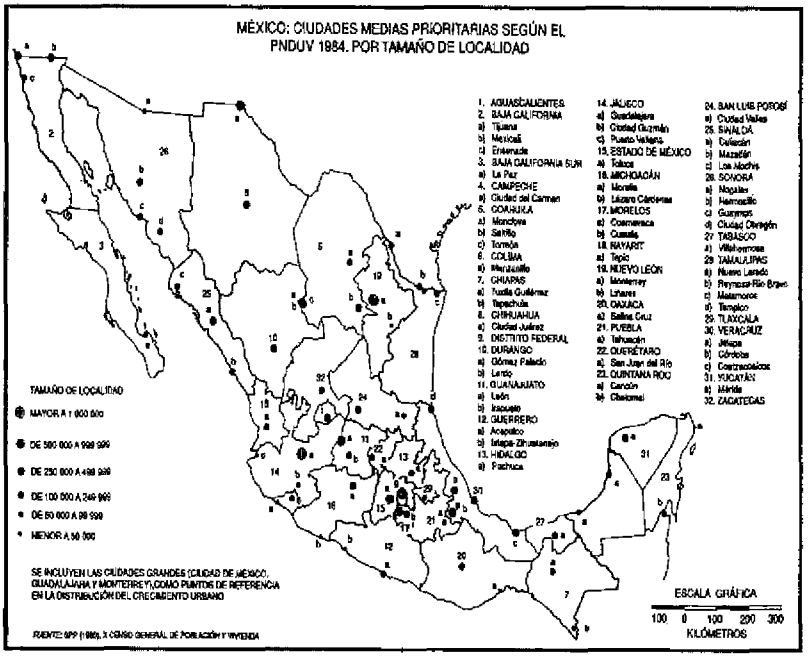
Igualmente coincido en que los resultados serán tan diversos como las características de cada ciudad media, pero como se verá más adelante en el capítulo correspondiente, los modos y maneras de hacer urbanismo apoyados en el *planear haciendo* permiten atender de inmediato y de acuerdo a cada circunstancia los problemas al respecto, conscientes de que las soluciones propuestas deben ser *ad hoc* con las características culturales y socioeconómicas de cada centro de población.

En contraste, las grandes metrópolis poseen características y problemáticas propias, las que sumadas a los problemas similares de las ciudades medias, representan una mayor complejidad para su organización urbana. Aun cuando algunas de las llamadas ciudades medias ya han entrado a este proceso acelerado de *metropolización*, en 1995 se delimitaron 28 zonas metropolitanas menores cada una a 1 000 000 de habitantes (seis más que en 1980), y su comportamiento es diferente respecto a la relación entre habitantes, autoridades y profesionales del urbanismo; por lo tanto, es todavía posible atender muchos de los problemas urbanos de éstas con el método aquí propuesto.

En el caso de la atención a las grandes metrópolis de nuestro país, los problemas urbanos se tornan mucho más complejos y menos comprensibles para sus usuarios; no obstante, mucho de lo expuesto en la presente obra puede resultar de gran interés también para los urbanistas, pobladores y tomadores de decisiones de esas metrópolis, tanto en lo que se refiere al método de planear haciendo estrictamente y sus características que precisamente buscan sencillez para su desarrollo, como a la importancia de la aplicación de la planeación operativa en nuestro país, que requiere además de decisiones inmediatas con profundos conocimientos de la realidad para poder dar respuestas

[6]Aguilar M., Adrián Guillermo, "Las Ciudades Medias en México. Hacia una Diferenciación de sus Atributos", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXVI, Nos. 101, 102, enero-junio 1993, pp. 129-153.

concretas y acertadas, tema que sin duda puede dar pie a otros conceptos, que no abordaremos aquí por su amplitud y diferencia de objetivos.



México: ciudades medias prioritarias según el PNDUV 1984, por tamaño de localidad

LA NECESIDAD DE ATENDER A LAS CIUDADES MEDIAS A TRAVÉS DEL *PLANEAR HACIENDO*

La importancia de proponer a las autoridades municipales de las ciudades consideradas como medias, las que tienen más de 100 000 habitantes y menos de 1 000 000, es el cuidado que se debe de observar y aplicar en la planeación urbana. Enumeraremos aquí algunas razones: la mayor parte de las ciudades en el país entran en esta clasificación (ver cuadro); en ellas están aún muy arraigadas las tradiciones, costumbres y estilos de vida que el proceso de urbanización está bloqueando, con el objeto de imponer "otros más modernos"; sin embargo, consideramos que la convivencia de ambos puede ser posible si no contaminamos los primeros con estos últimos. Por otra parte, el país viene registrando, desde hace varios años, un proceso acelerado de urbanización, y para fines de siglo serán principalmente las ciudades medias las que sufrirán cambios considerables en su composición y estructura, acentuando también la gravedad de los rezagos en los servicios públicos.

El "Programa de Desarrollo Urbano de las 100 Ciudades Medias", contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, contempla "la consolidación del desarrollo urbano ordenado" de las mismas por considerar que "...desde la perspectiva nacional constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población...", y el mismo Plan recomienda que para ello "...será necesario fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno, y el municipio será la base para el impulso del desarrollo equilibrado"[7] de los mismos. Pero no sólo las ciudades que están incorporadas a este programa pueden ser atendidas; son muchos los habitantes del país que viviendo en ciudades medias y pequeñas tienen aún la posibilidad de que con una atención esmerada y conocedora de la realidad local pueden rescatar o mantener aún su patrimonio, sus costumbres y tradiciones, sin perder la oportunidad de incorporarse al todavía no muy bien comprendido "desarrollo". Podríamos aquí seguir enumerando las razones de la importancia de proponer herramientas para la planeación urbana de estas ciudades; sin embargo, sólo mencionaremos cinco más:

- La mayor parte de las capitales estatales entran en el rango de ciudades medias.
- Éstas (las consideradas en el programa de las 100 ciudades), y muchas otras ciudades medias más, son favorecidas por la inversión pública federal y, por ende, en ellas se contemplan otras actividades industriales, comerciales y de servicios, y en las que se hace necesario prever su ordenamiento e impacto

[7] Poder Ejecutivo Federal, *op. cit*, pág.108.

- Las condiciones de bienestar social en muchos casos se mantienen y en otros se han desequilibrado con las demandas generadas por las nuevas inversiones y la oferta de empleo para la población migrante.
- En algunas aún no se cuenta con la preparación profesional y técnica necesarias, por lo que el método aquí propuesto puede ayudar en este sentido.
- Quizá la más importante es que para cada ciudad debe darse una respuesta diferente, y esto es algo que se logra al seguir la planeación operativa con este método de *planear haciendo.*

Cabe aclarar que por todas estas razones no se debe generar la expectativa de que este método es una panacea, y nunca se ha pretendido como tal, sólo es una ayuda más para los interesados en encontrar en él un instrumento de apoyo en la realización de sus tareas de participación en la planeación para la protección y cuidado de sus localidades y como un medio; y lo que se logre con él estará en función de los objetivos que se persigan, mismos que se garantizan con el adecuado seguimiento y aplicación de los principios fundamentales del método aquí expuesto.

LAS CIUDADES PEQUEÑAS Y EL MÉTODO DE *PLANEAR HACIENDO*

Son ciudades pequeñas, si nos referimos a ellas por su población, aquellas que tienen más de 15 000 habitantes, pero que no rebasan los 100 000; no obstante, podemos encontrar pequeños asentamientos (municipios o asentamientos conurbados a éstos) que a veces tienen menor número de habitantes pero que están en constante crecimiento; y aquellas otras que por su importancia se han incorporado incluso al "Programa de las 100 Ciudades", así como otras que siendo consideradas o no como pequeñas, tendrán que seguir siendo atendidas ya que los pobladores y las autoridades de estas regiones necesariamente querrán rescatar, cuidar o revalorar sus ciudades, labor que se vería beneficiada si se apoyara en el método aquí propuesto, y que permitiría prevenir futuros conflictos de desarrollo urbano.

Hay, por último, otras más que son centros de población de entre 5 000 a 15 000 habitantes, que pueden también incorporarse a una planeación operativa al permitir un contacto más directo con la población, las que sin ser motivo principal de este libro se exponen como parte de las experiencias obtenidas en el caso de estudio en el estado de Michoacán.

Región	> de 1,000 000	de 500,000 a 999,999	de 250,000 a 499,999	de 100,000 a 249,999	Total	% > 1,000 000
Noroeste		3	5	5	13	0
Norte		3	3		6	0
Noreste	1	1	2	2	6	16.66
Centro Norte		3	3	2	8	0
Occidente	1		1	6	8	125
Centro	2	2	1	5	10	20
Golfo		1	3	3	7	0
Pacífico Sur		1	1	3	5	0
Penín. Yucatán		1		3	4	0

Fuente: Aguilar, A.G., "Las ciudades medias en México. Hacia una diferenciación de sus atributos", en *Revista SIAP*, Vol. XXVI, No. 101-102, Enero-Junio 1993, pp. 129-153.

LA CUMBRE DE LA CIUDAD HÁBITAT II

No puede dejar de hacerse mención de éstos y otros eventos internacionales organizados por la ONU en la década de los noventas, en un libro que pretende hacer conciencia de los aciertos y las fallas que debemos conocer para poder seguir en la exploración de crear espacios más dignos para la población que está en búsqueda de nuevos valores y le interesa dejar de ser objeto para recuperar su condición de ser humano.

Si en el Plan Nacional de Desarrollo, ya mencionado, se dice que "la población es el sujeto primordial y agente fundamental del desarrollo", después se le considera casi como objeto al pensar que sólo para el desarrollo es útil, al continuar señalando que "su aplicación creativa para obtener, mediante el trabajo y la transformación productiva los satisfactores que enriquecen el bienestar",[8] pero esto último no es la felicidad, debemos buscar también valores que le den además del enriquecimiento y servicios, la tranquilidad y paz de espíritu. De ahí la importancia de recomendar a los lectores profundizar en algunos aspectos contenidos tanto en la Agenda Hábitat y en la Declaración de Estambul, como en los resúmenes de las denominadas Conferencias Hacia el Fin de Milenio, promovidas por la ONU y que versaron sobre Medio Ambiente, en Río de Janeiro en 1992; Derechos Humanos, en Viena en 1993; Población y Desarrollo, en El Cairo en 1994; Desarrollo Social, en Copenhague en 1995; La mujer, en Beijing en 1995, y Asentamientos Humanos, en Estambul en 1996.

[8] *Ibidem*, pág. 98.

De ellas considero importante rescatar tanto las propuestas que la Asociación de Arquitectos, Planificadores y Diseñadores (ARC-PEACE) señaló en el Foro de los Pobladores, paralelo a la Conferencia de Asentamientos Humanos, como algunos aspectos de la agenda del Hábitat II. En este último caso, y a diferencia de la Agenda Hábitat I de 1976, se incluye un capítulo de "compromisos" que contribuye a la aceptación de lo ahí propuesto por parte de los gobiernos de los 107 países participantes, México entre ellos, por lo que sería interesante conocer qué es lo que a la fecha se ha realizado para cumplir tales acuerdos. No obstante la urgencia de construir, la capacidad de respuesta de los gobiernos para las soluciones propuestas a los problemas de las ciudades, no se podrá hacer realidad sin el fortalecimiento del entrenamiento de profesionales y ciudadanos con relación a estos tópicos. Lamentablemente estos asuntos quedaron fuera de las discusiones de la Conferencia; sin embargo, es menester llevar a cabo reformas curriculares en los diferentes planes y programas de estudios de las disciplinas relativas a "lo urbano", con la finalidad de generar practicantes urbanos efectivos para el 2050, cuando cerca de 75% de la población de América Latina vivirá en las ciudades, según estimaciones de la propia ONU; situación que quizá se deba a que en Estambul "...la comunidad de investigadores no fue ni muy visible ni muy efectiva para convencer que la velocidad y escala de los cambios requiere más investigación, no menos, en el mundo, naciones, localidades y comunidades, para entender la completa significación del proceso de transformación urbana".[9]

[9]Cilento S., Alfredo, "Hábitat II ¿cuáles resultados? Ciudades de la Gente", Boletín informativo, Caracas, Venezuela, junio 1997, No. 8.

Tasa de crecimiento medio anual de las zonas metropolitanas del país, de menor rango-tamaño (1950-1990)*

	TASAS DE CRECIMIENTO				
Zonas metropolitanas por rango-tamaño	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1970-90
Total nacional	3.08	3.28	3.32	1.96	2.64
de 250 000 a 499 999	3.24	4.18	4.27	2.57	3.42
ZM de San Luis Potosí	2.23	3.71	4.72	3.41	4.06
ZM de Mérida	1.71	2.40	5.62	2.73	4.16
ZM de Tampico	2.82	4.40	3.66	1.76	2.71
ZM de Chihuahua	4.89	3.89	3.86	2.64	3.24
ZM de Coatzacoalcos	5.06	5.37	5.12	2.51	3.81
ZM de Veracruz	7.77	4.70	3.79	5.52	3.16
ZM de Jalapa	2.56	4.33	4.70	2.88	3.16
ZM de Cuernavaca	4.64	6.65	4.43	2.32	3.37
ZM de Monclova	5.34	5.33	3.20	4.24	3.72
ZM de Orizaba	2.21	2.69	2.85	0.68	7.76
de 100,000 a 249,999	4.21	4.31	3.28	2.31	2.79
ZM de Oaxaca	4.59	4.06	3.33	3.85	3.59
ZM de Zacatecas	2.46	3.87	4.48	3.16	3.82
ZM de Córdoba	2.31	4.13	3.11	1.84	2,47
ZM de Zamora	3.05	4.80	3.15	2.24	2.70
ZM de Poza Rica	9.51	5.40	3.30	-0.70	1.28
ZM de Cuautla	3.29	4.49	4.06	2.72	3.39
ZM de Guaymas	6.19	4.73	1.40	2.33	1.86
ZM de Colima	3.66	3.43	3.62	2.53	3.07
ZM de Tlaxcala	2.92	2.73	3.52	3.82	3.67

*Zonas metropolitanas según Negrete y Salazar (1986).

Nota: Para los cálculos de las tasas de crecimiento en el periodo 1950-1970 se consideraron los mismos límites metropolitanos de 1980.

Fuente: SPP (1950-1990), VII, VIII, IX, X y resultados preliminares del XI Censos Generales de Población y Vivienda, y Cálculos Propios.

En contraposición, se distingue, por ejemplo, la Región Centro, con una jerarquía urbana más "llena", además de que esta región es la única con dos localidades mayores de 1 millón de habitantes y, por lo mismo, con el mayor porcentaje de población urbana en el país (45% en 1980). Por otro lado se destacan regiones, como la Pacífico Sur y la Península de Yucatán, donde el número de centros intermedios es mínimo, habiendo surgido la mayoría de ellos durante loa años 80.

Otro aspecto importante a considerar es el que se refiere al "desarrollo sustentable", pues no se logró una síntesis de las conclusiones vertidas en las Conferencias Hacia el Fin de Milenio durante el evento de Estambul, quedando únicamente como meras recomendaciones; cabe aclarar que tanto éstas como otras medidas no son posibles en tanto no se cambie la actitud de "...las instituciones de educación superior, las academias, los gremios profesionales, los congresantes, las organizaciones de trabajadores y en consecuencia, el deterioro y vulnerabilidad de nuestras ciudades continúa siendo objeto, antes que de acciones efectivas, sólo de comentarios y noticias generalmente distorsionados, de medios de comunicación movidos fundamentalmente por el afán mercantil y la idea de que sólo las malas noticias son noticia... y las ciudades del mundo en desarrollo continúan produciendo muchas malas noticias".[10]

En respuesta a esta actitud está la normatividad que ARC-PEACE entregó en Estambul como una propuesta importante que describe algunas recomendaciones no sólo para las instituciones formadoras de arquitectos, sino para todas aquellas instituciones académicas formadoras de profesionistas relacionados con el quehacer urbano, y que podrían resumirse de la siguiente manera:[11]

Compromiso institucional. Las instituciones educativas de arquitectura deben reflejar una plena conciencia y compromiso democrático, tanto en sus acciones como en sus programas.

Ética de responsabilidad. Promover entre sus docentes y alumnos una actitud de compromiso con su sociedad, en la que la principal responsabilidad profesional sea con los usuarios de las construcciones.

Relaciones externas. Las instituciones académicas deben fomentar entre sus alumnos y docentes la capacidad de éstos para orientar al grueso de la población hacia procesos y soluciones justas, responsables y comprometidas con su entorno ecológico, lo que implica una preparación para una acción política a nivel local, nacional e internacional.

Interdisciplinariedad: El desarrollo de actividades de arquitectura, diseño y urbanismo responsables debe darse en un ambiente de colaboración interdisciplinaria que permita una complementariedad más eficiente, extendiéndose ésta incluso a nivel de investigación.

Creación y difusión del conocimiento: Se debe impulsar la generación de marcos teóricos que sirvan de fundamento al quehacer arquitectónico, generando literatura accesible para los alumnos y público en general, así como los canales y vías de difusión al alcance de los mismos en aras de una mayor difusión y un óptimo rendimiento de la misma.

---

[10] *Ibidem.*

[11] Chávez de Ortega, Estefanía, Compiladora, "Hábitat II La cumbre de la Ciudad ¿Qué pasó en Estambul?", participación de la UNAM 1996, FA-PUEC, pp. 11-13.

Asuntos globales: La educación impartida por las escuelas debe considerar la integridad de los conocimientos impartidos y la pertinencia de los mismos en un ámbito global y holístico, de tal suerte que el estudiante adquiera una visión integral del área respectiva con todos los actores que le influyen en un momento determinado, como pueden ser estudios étnicos, de género, ambientales, etcétera.

Programas de educación continua: Se deben generar programas de actualización con altos contenidos de responsabilidad social, dirigidos a los profesionales, medios difusores e instituciones oficiales, que permitan mantener un lenguaje común y fresco, que facilite su comunicación y aplicación oportuna.

Capítulo
SEGUNDO

El proceso urbano en México

El proceso urbano en México

En este apartado trataremos de comprender la relación entre la historia y las características de la ocupación del suelo, en el caso de nuestro país y del estudio del caso presentado, con el propósito de establecer las bases en las cuales se debe apoyar toda acción de ordenamiento del territorio: el conocimiento de este proceso de poblamiento, su conformación y sus causas.

Por ello, el propósito de este planteamiento es señalar la importancia que para todo profesional del urbanismo debe tener la relación entre los procesos políticos, económicos y sociales y las variaciones que ha tenido la cultura urbana en México a lo largo de su historia y en el momento en el que se está planeando y actuando, así como las características de las formas y maneras que como respuesta han conformado y conformarán la ocupación del suelo en nuestro país. De ahí la importancia de dejar asentadas, aun cuando sea brevemente, algunas efemérides del desarrollo urbano en México, relacionando el proceso histórico y la respuesta del urbanismo al mismo, ya que la improvisación es el mejor camino para desperdiciar esfuerzos y recursos humanos y económicos, y para perder la confianza en los profesionistas que olvidan esta importante premisa de aprender de los aciertos y no repetir errores.

Por ello, en este capítulo no se pretende hacer una historia detallada del desarrollo urbano en México; sólo se incluyen de manera somera sus antecedentes, desde sus orígenes hasta 1995, para dejar constancia de lo importante que resulta considerar los aciertos previos y evitar cometer los mismos errores; del mismo modo, se mencionan algunas efemérides relacionadas directamente con el estudio de caso analizado en capítulos posteriores.

Características históricas

El binomio *hacer-sabiendo* está presente generalmente en el interés por describir a continuación algunos puntos sobresalientes de nuestro proceso de hacer y ordenar los espacios urbanos en México desde épocas pretéritas, y recapacitar en los casos en que este propósito ha culminado con éxito.

Cabe aquí el comentario de que en el urbanismo, como en otras disciplinas, no podemos intentar hacer sin saber, ni empezar a saber cuando nos toca hacer, ya que ante la presión por hacer, con frecuencia se improvisa. Por ello se necesita la preparación previa de los profesionales del urbanismo en esta época de dinámica cultural acelerada en la que solamente así los profesionales que aprendan y/o practiquen el urbanismo pueden colaborar de manera efectiva con la población a la que se pretende beneficiar con las acciones de planificación. Si en este fin de milenio las dinámicas culturales y de poblamiento necesariamente son tan aceleradas y tan complejas, los métodos y prácticas para atenderlas deben ser igualmente ágiles.

Etapas en que se divide este análisis. A continuación se expone una visión somera del proceso de asentamientos humanos en el país, identificando sus épocas distintivas: se analiza el poblamiento anterior a la llegada de los españoles —principalmente en Mesoamérica—, el proceso de colonización durante el virreinato y el primer periodo del México independiente desde el siglo XIX. Después, el "llamado proceso constructivo de la Revolución", desde el despegue del México posrevolucionario, con el primer plan sexenal, hasta fines de la década de los cuarenta, etapa de aceleración del proceso de industrialización y su consecuente proceso de urbanización e impacto urbano ambiental en las principales ciudades del país; luego la década de los setenta, cuando en el caso de la planeación urbana se modifican los criterios, se rompen las tradiciones de la planeación apoyada en la experiencia y aparece la planeación deseosa de aportar innovaciones.

Por último, será necesario hacer un somero análisis del proceso de urbanización a partir de la década de los ochenta, en la que "los cambios que sufre la economía y las políticas de ajuste, aunadas a una transformación en la economía mundial, señalan cambios en las tendencias de distribución de la población en el territorio nacional".[12] Esto último ha traído como consecuencia la necesidad de plantear métodos ágiles para atender a las ciudades medias y pequeñas del país que están creciendo en tamaño y en número a partir de los últimos años de este siglo y que redunden en cambios de actitud tanto en los pobladores como en los involucrados en la planeación urbana en cuanto a una mejor y mayor responsabilidad en la acción de hacer ciudades.

[12]Aguilar Adrián Guillermo, *et al* (coordinadores),1995, *El Desarrollo Urbano de México a fines del siglo XX*, México, INSEUR-NL/SOMEDE, 225 pp.

Cada una de las etapas analizadas puede ser entendida como parte de los procesos históricos del poblamiento en el país y de los modos de atenderlo por los profesionales del urbanismo y como parte de las políticas sexenales. En este caso, se describe someramente a lo largo de las mismas la participación de los urbanistas y cómo se ha venido desarrollando este proceso, cuáles son sus posibles causas y cuáles han sido también las maneras en que gobierno, pueblo y profesionales del urbanismo han reaccionado para atenderlas, cómo se han interesado en ellos y cómo han estado dispuestos a realizar acciones concretas en cada caso.

Es importante ubicar en el tiempo y en el espacio la experiencia de planificación basada en la metodología motivo de estudio, para evaluarla mejor y estar en posibilidad de plantear como conclusión las alternativas para el necesariamente dinámico quehacer urbano.

La descripción que a continuación se hace para ubicar la experiencia y el método propuesto dista mucho de ser un estudio profundo de la historia del proceso de planeamiento. Muchos lectores de la primera edición han sugerido la necesidad de ampliar y hacer más precisiones en este capítulo; aun cuando coincido en este sentido, el objetivo en este caso no es ése, ya hay estudios al respecto y coincido en que hay que profundizar en ello, pero no es el objetivo en el caso que nos ocupa. Aquí sólo se pretende hacer notar que para realizar planeación urbana es necesario contar con el conocimiento de los antecedentes contextuales: físico, socioeconómico, político y cultural de la región, motivo de estudio y de las experiencias en los métodos para su atención. Con posterioridad a la experiencia aquí descrita (1980-1986)[13] y con propósitos diferentes del tema —como son los casos de Garza (1989) y Aguilar Martínez (1995)—, se han revisado casos de este tipo de planificación urbana en México y convendrá seguir trabajando en ello. Cabe aclarar además que lo que aquí se describe sólo pretende hacer énfasis en la necesidad de ese análisis como parte de la descripción del proceso en el que debemos estar inmersos para atender su problemática y, en lo posible, preverla en lo sucesivo.

Esta descripción no es una investigación profunda, es más bien el fruto del conocimiento de los primeros años de planificación urbana en México, así como de la experiencia profesional que a partir de la década de los cincuenta he tenido en la materia.

Dado que el caso de estudio seleccionado para ensayar, primero, y confirmar posteriormente la metodología de *planeación operativa*, se ubica en el estado de Michoacán, se consideró prudente puntualizar algunas condicionantes

[13]Chávez Barragán, Estefanía (1989), *Michoacán: una experiencia de planeación urbana operativa* (tesis de maestría), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado, 118 pp.

históricas del desarrollo urbano en esta área. Es importante en todo proceso de planeación analizar también la escala estatal y regional para establecer un paralelismo con el nivel nacional en cuanto a sistemas urbano-regionales se refiere; además, en toda propuesta debe estar siempre presente el análisis del desarrollo urbano en la entidad de que se trate para la atención del ordenamiento de los asentamientos humanos. No podemos olvidar que las ciudades son el centro de su región, y como tal, en ellas se reflejan y concentran las características de la misma.

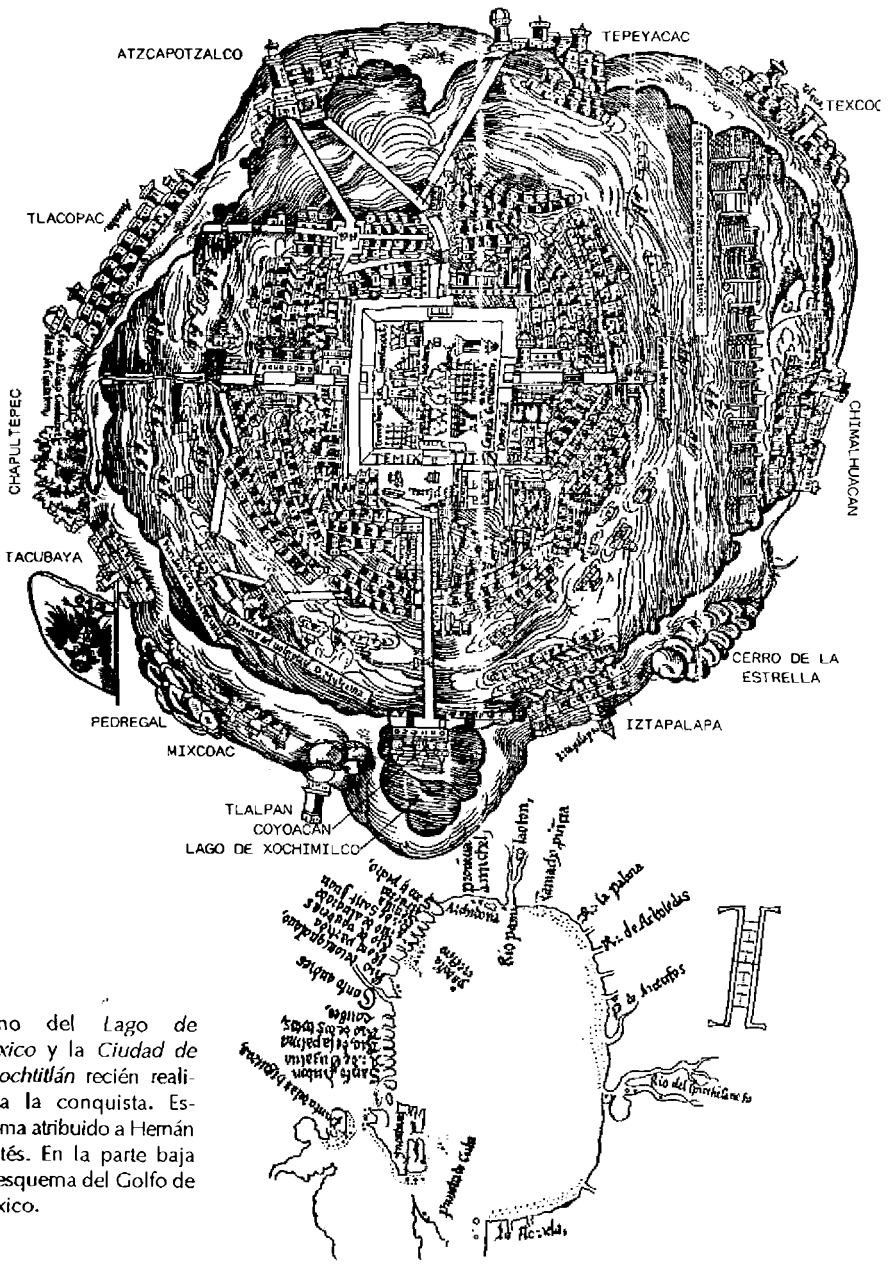
Los asentamientos humanos anteriores al siglo XVI

La tendencia a organizar la ocupación del territorio mediante el emplazamiento y diseño estratégico de nuestras ciudades tiene raíces profundas y remotas en el tiempo; de ahí deriva la preocupación de los establecimientos prehispánicos de la cuenca lacustre, en la que se localizan centros de población como Texcoco, Tlatelolco, Tlacopan y la gran Tenochtitlan, que se disputan el territorio nacional con Tzin Tzun Tzan, primero, y Apatzingán después (a partir de 1328),[14] en el occidente del país, como centro del imperio purépecha a la llegada de los españoles; igualmente, la ocupación del sur-sureste del país, como ruta comercial y del dominio del imperio azteca.[15] De aquí se debe partir para reflexionar, en cuanto al misticismo y a la racionalidad alcanzada en la ubicación de los centros de población, que la época marcó indeleblemente a futuro, el trazo y la posición mágica y estratégica de muchas de las ciudades importantes en nuestro país.

En esa época, como anotamos en el párrafo anterior, se asentó el imperio purépecha, y se conservan a la fecha vestigios de numerosos monumentos de centros de población así como abundante cerámica que habla del grado de avance cultural y sensibilidad artística de estos pueblos, que se manifiestan en algunos trazos urbanos y en su arquitectura popular.

De todos estos asentamientos a nivel nacional y de sus características físico-espaciales, poco se ha estudiado en relación al significado y simbolismo que tienen con respecto a los valores de esa época al considerarlos como conjuntos urbanos en una concepción integral.

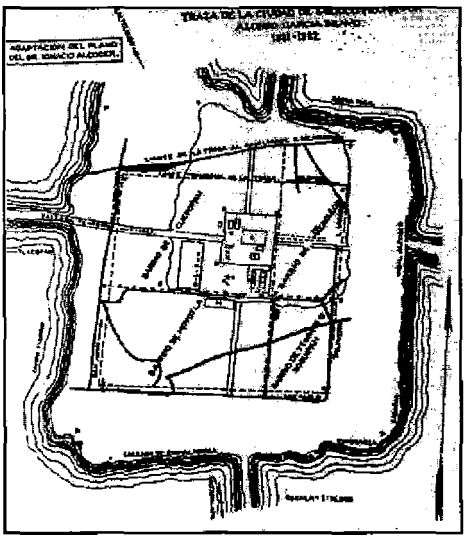
[14]Fernández, Justino (1968), *El arte mexicano*, Italia Paul Hamilyn LTD, p. 6-20-22.
[15]Marquina, Ignacio (1964, *Arquitectura prehispánica*, México, INAH, pp. 252-256.



Plano del *Lago de México* y la *Ciudad de Tenochtitlán* recién realizada la conquista. Esquema atribuido a Hernán Cortés. En la parte baja un esquema del Golfo de México.

Las ciudades virreinales

Los posteriores ocupantes del territorio mexicano, españoles y mestizos, se sitúan en ciudades ya modificadas en cuanto a su forma y función por la concepción de los conquistadores; tal es el caso, por ejemplo, de la traza de Alonso de García Bravo para la ciudad de México, capital del virreinato, y de otros asentamientos.[16]

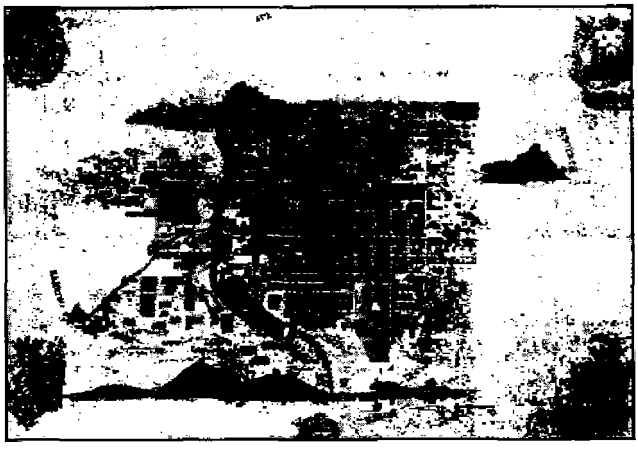


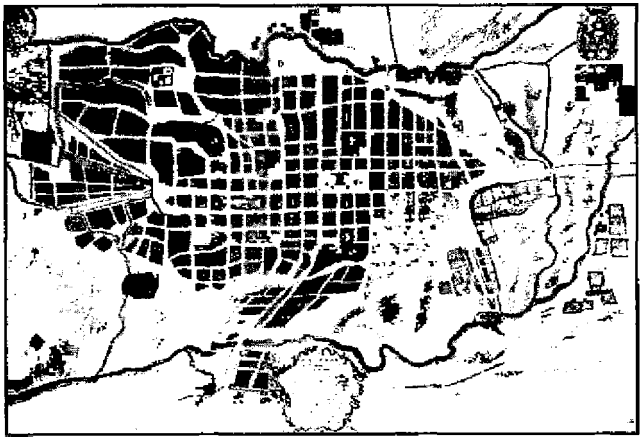
Plano de la ciudad Prehispánica, sobreponiendo los límites de la traza española

Las nuevas localidades surgidas para la defensa y avance de la conquista, como Puebla de los Ángeles y Valladolid, hoy Morelia, o para la explotación de recursos agropecuarios: el caso de algunas ciudades del Bajío; de las mineras como Real de Minas, Zacatecas, la capital del estado de Guanajuato, o Tlalpujahua en Michoacán, eran puntos estratégicos por su localización en ese horizonte histórico. De ese modo surgieron múltiples asentamientos, unos trazados por los primeros misioneros: Vasco de Quiroga, fray Juan de Zumárraga, y por el propio virrey de Mendoza, hombre del Renacimiento, realizador de la planificación de la Nueva España en el siglo XVI, fundador de ciudades como Morelia, Guadalajara y Querétaro, y reordenador de otras como Puebla y Oaxaca.

[16]Para ilustrar algunos ejemplos al respecto, se han incluido algunas ilustraciones del libro *Historia de la Arquitectura y el Urbanismo Mexicanos*. Vol II Tomo Y, UNAM-FCE,1997.

PLANO DE LA CIUDAD DE PUEBLA





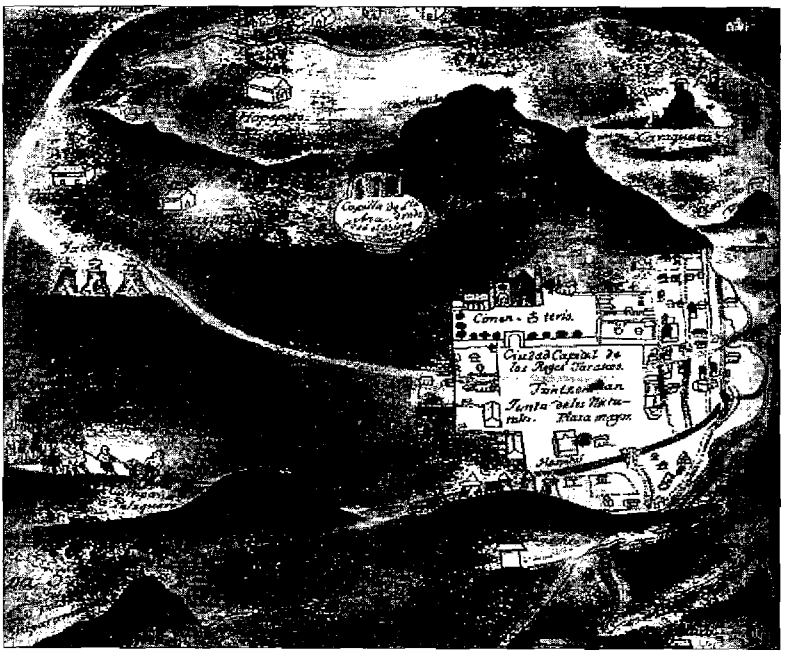
PLANO DE LA CIUDAD DE VALLADOLID, AHORA MORELIA

En las ciudades coloniales aparece el espíritu arquitectónico y urbanístico de León Batista Alberti, autor que transmite su genio al ejecutor a través de un libro práctico, un manual más que un gran tratado, a la manera de la época.[17] Este manual, junto con la Real Ordenanza de Felipe II, expedida en San Lorenzo de Escorial el 3 de mayo de 1576, y sus antecedentes, el de Hernán Cortés expedido en Valladolid el 26 de junio de 1523, entre otros,

[17]Tovar y de Teresa, Guillermo (1975), "La utopía del virrey Mendoza" en *Vuelta*, núm. 108, México, pp. 18-24.

incluyen normas sobre la fundación de centros urbanos y repartimiento de solares y tierras,[18] normas que fueron fundamentales en el ordenamiento de las ciudades trazadas durante el Virreinato.

El virrey De Mendoza se aboca a la atención de las ciudades y a rubros de obras públicas tales como acueductos, puentes, beneficios a la colectividad y a su importancia cultural. A su vez, Vasco de Quiroga, otro utopista implantado en la Nueva España, lleva a cabo las ideas de Tomás Moro en los hospitales de la Santa Fe, sobre todo en Michoacán, a las orillas del lago de Pátzcuaro, con el hermoso diseño de su plaza y la traza del poblado original.[19]



La ocupación territorial en la Nueva España en los años comprendidos entre 1520 y 1580 fue de gran significación en el establecimiento de asentamientos en algunos casos de servicios o para la explotación minera y agropecuaria a la manera medieval y en otras para la realización de ideas utópicas renacentistas, en ambas con una estructura jurídico-administrativa para instrumentarlos.

[18]García Ramos, Domingo (1961), *Iniciación al urbanismo*, México, UNAM-ENA, pp. 68-72.

[19]En este último caso, el de Santa Fe de la Laguna, es de hacer notar el arraigo de los pobladores no sólo por la traza y el diseño urbanos, sino por la relación entre ellos y las costumbres y habitantes de los mismos.

Durante las primeras décadas del siglo XVI se fundaron cerca de 80 villas de españoles, y para 1568 se estima la existencia de 1 268 poblados.[20] Este proceso, considerando el lapso y la intensidad con que se dio, quizá sólo tenga paralelo a nivel nacional y mundial con el registrado en el último cuarto del presente siglo originado por el acelerado proceso de urbanización. Sólo que en tanto en esta última época fue realizada desarticuladamente, en aquel entonces en la mayoría de los casos se hizo con una voluntad formal, reflejada en sus trazos urbanos y arquitectónicos. Muchos de éstos, aún presentes, confirman que el urbanismo y el diseño urbano en México tienen, como antes se dijo, raíces muy profundas.

Si a nivel regional se establece en esta época un claro sistema de ciudades, a nivel local no existieron muchos cambios en extensión ni diseño urbano a lo largo del siglo. Éstos eran trazados, como ya se dijo, con base en la experiencia de los colonizadores y como reflejo de una cultura mestiza que destinaba espacios diferenciados para diferentes actividades y diversos grupos socioeconómicos y étnicos de la época. Igualmente, la ausencia de murallas se justificaba por el dominio regional del territorio y las experiencias de un crecimiento posible, salvo en el caso de los puertos, expuestos a los ataques de piratas.

Para el siglo XVIII eran ya muchos los estudiosos mexicanos egresados de la Academia de las Tres Nobles Artes de San Carlos, en la Nueva España, que consiguieron dejar plasmadas sus experiencias y observaciones sobre el trazado y funcionalidad de las ciudades coloniales, y asimismo hacer de la ciudad de México y de muchas de nuestras ciudades, desde el virreinato hasta principios del presente siglo, ejemplos de magnificencia por su trazado urbano.

DEL MÉXICO INDEPENDIENTE A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

A partir del proceso independiente, y a lo largo de ese periodo de la historia de nuestro país, se han producido diversas corrientes urbanísticas.

Desde mediados del siglo XVIII y hasta el segundo cuarto del XX, la ciudad de México aún no cobra la preeminencia que en la actualidad tiene en el sistema de ciudades a nivel nacional, ni crece tan aceleradamente como lo haría años más tarde. Sin embargo, los trazos monumentales que se llevan a cabo pretenden reflejar las preocupaciones de los sucesivos gobernantes.

En el caso de la región en donde se encuentra hoy el estado de Michoacán, ésta vuelve a tener un lugar importante en la estructuración nacional y urbana, y es en Apatzingán en 1857 donde se promulga la primera Carta Magna que plantea el ordenamiento institucional del país.

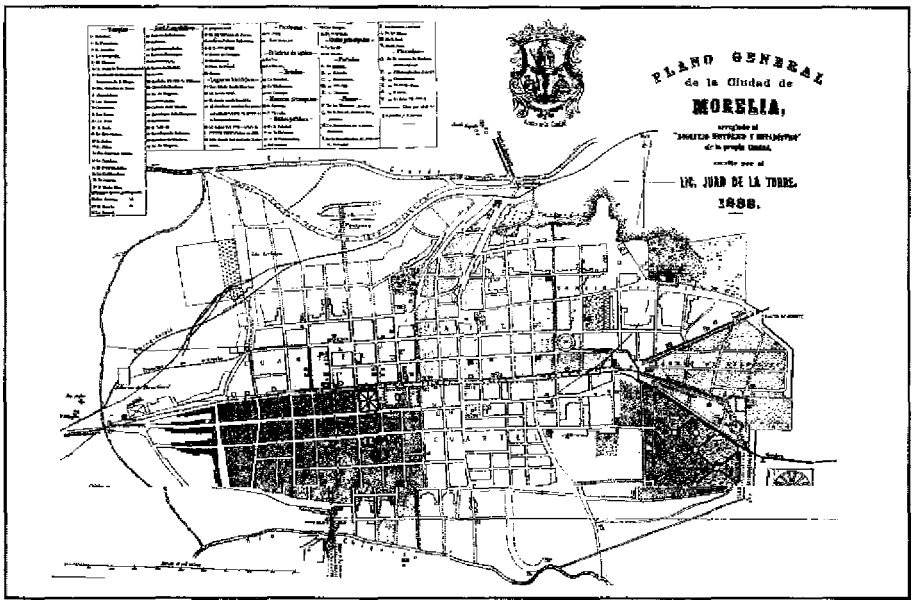
[20]Covarrubias, Francisco (1986), "La formulación del sistema urbano en la época colonial", Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Urbanismo, México, p. 6.

Durante la Reforma, las influencias inglesa y francesa se reflejan en nuestras ciudades, en las que los monumentos y en general el diseño urbano y de jardines o la apertura de calles y avenidas son muy significativos.

A nivel nacional aparecen las ciudades que refuerzan la nueva frontera del norte, que se genera a partir de 1848 y que inicia el lazo legal de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y México.[21] Como producto de este intercambio se van consolidando mucho más algunas ciudades fronterizas como Ciudad Juárez y Matamoros, primero, y posteriormente Monterrey.

Sin embargo, a nivel urbano las ciudades regionales nacen y crecen con los mismos patrones urbanos coloniales, salvo en el caso de las ciudades capitales, en las que al querer copiar las tendencias europeas, sus urbanistas y gobernantes en diferentes épocas y con diferentes tendencias, buscaron darle a las mismas alguna monumentalidad y prestigio con esos enfoques.

Plano general de la ciudad de Morelia, arreglado al "Bosquejo histórico y estadístico" de la propia ciudad



Fuente: González Galván, Manuel, "Morelia Ayer y Hoy", UNAM, 1993, pp. 20-21.

[21]García Amaral, Ma. Luisa (1984), "Consideraciones para el Reordenamiento espacial urbano en México", en *Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 14, UNAM, pp. 179-195.

DE LA REVOLUCIÓN A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Durante la gesta armada de principios de siglo se fortalecen otras ciudades del país, con lo que la red del sistema urbano nacional vigente empieza su consolidación. Estas localidades aparecen y se desarrollan también como consecuencia y con las características de la infraestructura ferroviaria y de los programas agropecuarios que los gobiernos federales anteriores y posteriores a la Revolución habían instrumentado.

Esta última característica da como resultado, en gran medida, el sistema urbano actual, que tiene sus orígenes en el primer cuarto del siglo XX. En el papel político y administrativo primero, y después comercial e industrial, la ciudad de México ocupa al principio aisladamente y más tarde con las ciudades del altiplano, un lugar preeminente en este sistema. En el periodo que precede a la Constitución de 1917, el desarrollo regional y urbano se consolida aún más, para luego fomentarse con una visión futura del orden social y económico del país. Alrededor de 1920 se propicia una corriente nacionalista que se fomenta como resultado del proceso revolucionario de 1910-1917, corriente que cesará a partir de la década de los sesenta.

Con la política posrevolucionaria de 1910 el modelo de desarrollo del país obedece, más bien, a un proyecto político, con clara intervención del Estado, que pretende satisfacer necesidades de orden social, fundamentalmente a través de cambios económicos tales como la reforma agraria, la creación de infraestructura básica y un naciente aparato industrial. De esta manera se consolidan otras ciudades como centros urbanos de las regiones agropecuarias, tal es el caso de La Laguna (Torreón, Gómez Palacio y Lerdo) y posteriormente el Valle Bajo del Río Bravo, Matamoros y Valle Hermoso. En cuanto a lo urbano, todo lo anterior favorece a la ciudad de México, que cobra preeminencia en relación con el resto del sistema urbano nacional. En esta época se conforman tres grandes subsistemas:

a) El de la propia ciudad de México, que se extiende hasta Tampico, además de Atlixco, Acapulco, Taxco, Pachuca, Puebla, Veracruz, Jalapa, Córdoba y Orizaba.

b) El del Bajío, cuya ciudad dominante fue primero Guanajuato,[22] pero al tiempo aquí señalado ya es Guadalajara.

c) El del Norte, cuya localidad preeminente es Monterrey.[23]

A finales de este periodo, en 1939, se inicia la segunda Guerra Mundial. Al involucrarse Estados Unidos en ella en 1941, y concentrar sus recursos humanos y productivos en la generación de armamento y equipo bélico,

[22] *Ibidem*, pp. 29.38.

[23] Solís, Leopoldo (1975), *Planes de desarrollo económico y social de México*, núm. 15, septiembre, México, pp. 11-26.

surge México como alternativa de producción agropecuaria; además, se da impulso a la industrialización —que empieza a cobrar importancia en la economía nacional—, pero desafortunadamente ésta sólo se dirige a la producción y exportación preferentemente de bienes de consumo, lo que da como resultado que se continúe dependiendo del extranjero en cuanto a tecnología para los procesos productivos. En esta época las ciudades empiezan a tener influencia de las corrientes norteamericanas, que se refleja principalmente en satisfactores urbanos consumistas.

Después del entusiasmo que despertó el primer Plan Sexenal (1934-1940), los gobiernos de algunas entidades federales del país tendieron hacia el afán planificador, y en ese proceso, al ocuparse de los correspondientes a nivel urbano, tomaron fuerza los Planos Reguladores. Éstos, al realizarse a nivel local o coordinados desde el centro, pero con los autores en contacto directo con los pobladores y sus autoridades, se realizaron de manera aislada en cada caso; quizá esto contribuyó también a que, cuando se trató de llevar a cabo políticas nacionales de desarrollo urbano con el respaldo de una Ley General de Asentamientos Humanos, muchos años más tarde —1977—, no se tuvo tiempo o interés en rescatar estas experiencias, en su mayoría concretas y exitosas, pero aisladas casi todas.

A. El proceso del desarrollo urbano a nivel estatal. A partir del siglo XX, los antecedentes del desarrollo de una ciudad o entidad federativa a nivel regional y puntual nos permiten comprender mejor el contexto global, y así hacer propuestas de ordenamiento urbano adecuadas.

En el caso de Michoacán se manifiesta, durante el periodo del gobierno estatal del general Lázaro Cárdenas, una estructura para el desarrollo regional y una consecuente red urbana que busca comunicar por carretera las principales ciudades del estado. Así se identifican con mayor claridad las características fundamentales a nivel regional para el crecimiento de la entidad, apoyadas en los proyectos de impulso al fortalecimiento de la reforma agraria, sustentado posteriormente en el Primer Plan Sexenal.

Con la colonización interior, llevada a cabo con ciudadanos mexicanos, y la eliminación de las dificultades que impedían la distribución de tierras y aguas en muchos centros de población,[24] se genera entre los michoacanos en particular y a nivel nacional entre los mexicanos en general, la conciencia de darle importancia al campo. México es, en esa época, un país con un gran porcentaje de población rural (en 1940: 20% de la población urbana, 7.6% es de población mixta y 72.4% de población rural);[25] de aquí el énfasis en los programas agropecuarios de esta época y de la estructura de nuestra Carta

[24]Unikel, Luis, *et al* (1976), *El Desarrollo Urbano de México*, El Colegio de México, México, p. 34.
[25]Echeverría Álvarez, Luis (1976), Exposición de Motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos, México, 151 pp.

Magna anterior a esa fecha. Estos programas tienen el propósito de fortalecer las relaciones entre los ámbitos rural y urbano de las diversas regiones, primero de todo el país, y posteriormente del estado. De esta manera, las actividades de las ciudades se ven reforzadas al entenderse como centros de esas regiones cuyas funciones principales son las de concentración de productos agrícolas y su comercialización y administración. Asimismo, se crean centros agrícolas con campamentos que posteriormente se consolidan como cabeceras urbanas y otras que nacen ya como ciudades también concentradoras de servicios; como ejemplo a nivel nacional de estas últimas se encuentran, entre otras, las de Valle Hermoso en el Valle Bajo del Río Bravo en Tamaulipas o las de la región agropecuaria de La Laguna en Coahuila y Durango.

De 1946 a 1970

A partir de esta época México entra con mayor ímpetu en el proceso mundial de lo que ahora llamamos *globalización* de la economía. El proceso de industrialización del país —revitalizado primero por la segunda Guerra Mundial y por la situación de los mercados internacionales al finalizar la primera mitad del siglo xx—, provoca a nivel nacional, el poblamiento urbano acelerado, la concentración demográfica en unos cuantos centros de población y el olvido de que estos centros urbanos también son centros regionales, muchos de ellos ahora con una cobertura mayor.

Una razón de peso en cuanto a estos movimientos migratorios y el alejamiento de la población en relación a su dependencia regional, es el requerimiento de mano de obra, resultado del impulso al desarrollo industrial promovido en nuestro país y en otros de economías dependientes a partir del periodo sexenal de Miguel Alemán (1946-1952). El incremento de dicha actividad lleva a un proceso de urbanización cada vez más acelerado, en el que se provoca, por un lado, la atracción hacia la industria y, por otro, el descuido de las áreas rurales, lo que ocasiona la expulsión de la población campesina de sus lugares de origen, a pesar de la instrumentación de la reforma agraria que con anterioridad había elevado el número de hectáreas repartidas en el agro, en forma paulatina.

El desarrollo agropecuario se va abandonando poco a poco como política a partir del sexenio 1946-1952, pero principalmente en los gobiernos posteriores. Esto da como resultado, por ejemplo, que el estado de Michoacán, agropecuario por excelencia, se convierta en entidad expulsora de población primero a nivel nacional y posteriormente a nivel internacional. De esta manera, los movimientos migratorios del campo a la ciudad se hacen más frecuentes y numerosos. Es en el gobierno de Ruiz Cortines (1952-1958) cuando se llevan a cabo, en forma paralela al desarrollo industrial, obras hidráulicas que dan impulso a los programas de desarrollo regional integral con sus respectivos

centros urbanos instrumentados en diversas cuencas hidrológicas: la del Papaloapan y la del Tepalcatepec, primero, y las de los ríos Grijalva, Pánuco, Fuerte y Balsas, posteriormente; lamentablemente, a pesar de impulsar el crecimiento de áreas agropecuarias de desarrollo económico y de incrementar paralelamente la obtención de energía eléctrica para continuar con el proceso de industrialización del país, no siempre pudieron trascender las cifras para una mejor evaluación de este impulso agropecuario sobre los centros de población cabeceras de esas regiones.[26]

No obstante, es evidente que en esta época se registra un incremento de población en las ciudades intermedias —muchas de ellas centros agropecuarios (ver cuadro II sobre la distribución de la población)—, otra causa del acelerado proceso de urbanización se puede atribuir a los medios de información de la época, ya que al aumentar el número de los radios de transistores, y al llegar las emisiones a los rincones más apartados del país, llevaron con ellas el espejismo de la ciudad, que aparentemente ofrecía mejores oportunidades de vida en las áreas urbanas a los habitantes rurales aceleraron aún más el proceso de urbanización.[27]

Como consecuencia de la política estabilizadora desarrollista, a partir de la década de los cincuenta, la problemática de las ciudades se empieza a complicar, se incorporan a ellas grupos sociales cada vez más numerosos, con culturas diversas, que continúan su emigración del campo a la ciudad. Al mismo tiempo se hace necesario organizar la economía nacional para responder a la competencia del mercado internacional de las materias primas con que cuenta el país, y se incrementan la explotación y transformación, tanto de los productos como de la fuerza de trabajo humana. Esta transculturación dificulta aún más la comprensión, por gran parte de los pobladores avecindados en una ciudad, del fenómeno urbano, cada vez más complejo y heterogéneo, y que habrá de estudiarse cada vez con mayor profundidad al agudizarse los conflictos urbanos derivados de estos procesos migratorios.

A. Los planos reguladores a partir de esta época. Como respuesta al proceso de urbanización, en 1948 se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa,[28] que promueve, entre otras cosas, el desarrollo de proyectos de *planos reguladores*, a nivel profesional y académico; en este último, algunos fueron elaborados como tesis profesionales por alumnos de la Escuela Nacional de Arquitectura —ahora Facultad—, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). No pocos de ellos se tradujeron en trabajos profesionales contratados para su posterior ejecución por la propia

[27]Las ciudades siguen siendo influenciadas y contaminadas culturalmente por los medios de comunicación, cada vez más sofisticados y con mayor poder de alcance.

[28]Secretaría de la que deriva posteriormente la Secretaría de Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Contraloría.

Cuadro No. 11
Número de localidades por región y rango (1950-1990)

Región	Rango	1950	1960	1970	1980	1990	%*
Noroeste		0	2	6	9	13	7.32
	Mayor de un millón						
	de 500, 000 a 999,999					3	
	de 250,000 a 999,999		2	4	5		
	de 100,000 a 249,999		2	4	5	5	
Norte		2	3	5	6	6	7.78
	Mayor de un millón						
	de 500,000 a 999,999				2	3	
	de 250,000 a 499,999		2	3	3	3	
	de 100,000 a 249,999	2	1	2	1		
Noreste		1	2	5	6	6	9.12
	Mayor de un millón			1	1	1	
	de 500,000 a 999,999		1			1	
	de 250,000 a 499,999	1		1	1	2	
	de 100,000 a 249,999		1	3	4	2	
Centro-Norte		2	3	5	7	8	7.86
	Mayor de un millón						
	de 500,000 a 999,999				1	3	
	de 250,000 a 999,999		1	2	2	3	
	de 100,000 a 249,000	2	2	3	4	2	
Occidente		1	2	2	6	8	11.09
	Mayor de un millón			1	1	1	
	de 500,000 a 999,999		1				
	de 250,000 a 499,999	1			1	1	
	de 100,000 a 249,000		1	1	4	6	
Centro		2	2	4	6	9	44.71
	Mayor de un millón	1	1	1	2	2	
	de 500,000 a 999,999						
	de 250,000 a 499,999		1		1	1	
	de 100,000 a 249,000	1		2	2	5	
Golfo		1	2	4	7	7	6.55
	Mayor de un millón						
	de 500,000 a 999,999					1	
	de 250,000 a 499,999			1	4	3	
	de 100,000 a 249,000	1	2	3	3	3	
Pacífico Sur		0	0	1	3	5	3.25
	Mayor de un millón						
	de 500,000 a 999,999					1	
	de 250,000 a 999,999				1	1	
	de 100,000 a 249,000			1	2	3	
Pen. Yucatán		1	1	1	2	4	2.31
	Mayor de un millón						
	de 500,000 a 999,999					1	
	de 250,000 a 999,999			1	1		
	de 100,000 a 249,000	1	1		1	3	

*Esta columna se refiere al porcentaje de la población urbana (más de 15 mil habitantes) en 1980.

Nota: Se tomó como base la regionalización que aparece en sedue (1990), Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, México.

Fuente: Aguilar, A.G., "Las ciudades medias en México. Hacia una diferenciación de sus atributos", en *Revista SIAP*, vol. XVI, No. 101-102, Enero-Junio 1993, pp. 129-153.

Secretaría. En el caso de la ENA-UNAM, desde 1941 en el Taller de Urbanismo del maestro José Luis Cuevas, se fomentaban ya este tipo de trabajos.

Las acciones a veces intuitivas y pragmáticas a nivel local, resultado de este proceso heterogéneo y acelerado, surgen en México generalmente improvisadas, emanadas del centro todas ellas, y en muchos otros casos copiadas del extranjero, las que en ocasiones lograban aciertos gracias a la participación y apoyo de servidores públicos de la ciudad en cuestión, y en ocasiones de los propios gobernadores o presidentes municipales, conocedores de la problemática local. Estos planos reguladores elaborados para atender la dinámica desarrollista cuando carecía de una vinculación seria y profunda con la ciudad motivo de estudio, al realizarse generaban casi siempre tensiones sociales y urbanas. La atención de esta situación inducida nos conducirá más tarde a los Presupuestos por Programa, surgidos de los Planes de Acción de Emergencia, primero, y de los Planes de Gobierno o de Desarrollo a nivel estatal o nacional; de ellos destacan los desarrollados a nivel nacional en la Oficialía Mayor de la Secretaría de Bienes Nacionales, entonces a cargo del Arq. Carlos Lazo. Eran tan globales estos planes en sus inicios que, al querer abarcar la perspectiva internacional, primero se concibieron en relación con el mundo, después con la región latinoamericana, y por último con el país, lo que ocasionó que frecuentemente sólo plasmaran generalidades.

Como consecuencia de la política estabilizadora, y más tarde como producto de la experiencia, se llega a incorporar en esos planes y planos reguladores —elaborados para las ciudades más importantes del país—, además de la visión física del crecimiento, la socioeconómica. En algunas ocasiones estos planes apuntan alternativas de crecimiento más realistas, entre otras cosas mediante un diseño más apegado a los requerimientos para lograr una resolución más satisfactoria de los problemas de carácter socio-económico.

En muchos de estos casos los proyectos y la adecuada materialización de algunas de las propuestas no han sido suficientemente evaluados, quizá porque estas propuestas eran aplicadas sólo a nivel estatal o municipal por los gobernantes que tuvieron contacto directo con los urbanistas que las elaboraban, con quienes pudieron dialogar para elaborar de manera conjunta los planes y planos propuestos y llevar a cabo las acciones correspondientes.

Un contacto estrecho entre urbanistas y gobernantes era más factible en aquella época, ya que lo favorecían varios hechos, entre ellos: el gobernante conocía mejor su región, era más accesible a los asesores, y gracias al diálogo entre él y la población, ésta lo sentía más suyo y menos impuesto desde el centro; de ahí que las propuestas fueran más lógicas y realistas, y estuvieran apoyadas por quienes sentían confianza en sus autoridades.

Dentro del marco jurídico que regía la problemática urbana del país en esa época, las condicionantes del momento histórico solamente hacían posible difundir el plan; no obstante, se informaba de manera abierta a la población

sobre la necesidad e importancia de contar con un Plan Regulador de Crecimiento Urbano, y después el orgullo de contar con él, pero nunca se mostraba el plano. No existía una normatividad legal que impulsara el desarrollo urbano, como consecuencia de que el enfoque fundamental de la Constitución de 1917 estaba dirigido hacia la solución de los problemas agrarios, dadas las características de nuestro país en esa época y la inexistencia de una problemática urbana seriamente sentida en el momento de su promulgación. No obstante, proporcionalmente a todo lo anterior, y con una visión retrospectiva, podríamos considerar que ante esa situación mucho se hizo en esa época.

Las propuestas en los planos reguladores debían ser sólo generales y de manera indicativa, pues no era posible pretender la aplicación de obras puntuales sin el apoyo jurídico, del que se carecía para que acciones que pudieran beneficiar a los más se llevaran a cabo en contra de los intereses de los menos. A la larga, esto culminó en que las circunstancias de esa época se convirtieran en una ventaja para el trabajo urbano.

B. PRINCIPALES ORGANISMOS RESPONSABLES DE ATENDER EL DESARROLLO URBANO A NIVEL FEDERAL EN ESA ÉPOCA. Deben considerarse, entre las acciones llevadas a cabo en las ciudades para atender los problemas resultado del crecimiento de su población, los esfuerzos realizados por grupos de técnicos y profesionales en organismos que impulsan la actividad urbana, tales como la Subsecretaría de Urbanismo de la Secretaría del Patrimonio Nacional (SePaNal) en el periodo 1956-1964, y la organización, años más tarde, de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) y del Programa de Puertos. Esto tendrá, posteriormente, repercusiones trascendentales en el proceso de planificación a nivel nacional, al iniciase —casi desde estos primeros intentos— la relación de la planificación urbana con la socioeconómica. Tal es el caso de los planos reguladores y del Programa Integral de Gobierno, formulados por encargo de Carlos Lazo, oficial mayor de la Secretaría de Bienes Nacionales (1946-1952), después, la SePaNal y aquellos del PRONAF (1956-1964), así como los planes para los Puertos Nacionales (1958-1964). Otras acciones determinantes entre las experiencias del desarrollo urbano fueron la fundación del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), en 1955, y la creación de la Comisión de Desarrollo Urbano del País (CODURPA) en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP).

El obstáculo surgido de la carencia, a nivel nacional, del marco jurídico adecuado o del interés de las autoridades por atender una problemática que aún no era inminente —por considerar a la dinámica urbana en el desarrollo nacional con poca preeminencia—, impidió que todos esos proyectos para atender el crecimiento urbano tuvieran, en la mayoría de los casos, un seguimiento y una evaluación. En aquellos en que a nivel de presidencia municipal o de gobierno estatal, para el caso de las ciudades capitales, sí se

lograron acciones, fue resultado del mecanismo de planeación y de la relación más estrecha entre gobernantes estatales y municipales, población y urbanistas. Sin embargo, todos estos esfuerzos de ordenamiento urbano no fueron suficientes, tanto por las características del crecimiento urbano acelerado, como por la falta del marco jurídico institucional que se requería para respaldarlos, y el hecho de que no han sido evaluados como hubiera convenido. Es así como persiste, en mayor o menor medida, la falta de una política de mayor atención al crecimiento urbano y la capacitación de profesionales que se aboquen a ello, con el consecuente desconocimiento de parte de las autoridades de estos nuevos fenómenos urbanos, la creciente degradación del medio ambiente, la inadecuada utilización de la infraestructura existente en las ciudades, el fuerte desequilibrio entre la oferta y la demanda de satisfactores urbanos, principalmente de la vivienda y del recurso suelo, y la incorporación paulatina de una población inmigrante a esas áreas urbanas, carente de cariño y apego al patrimonio y a las tradiciones de las localidades a las que llegan, las que van sufriendo así un gradual pero constante deterioro.

En los avatares posteriores a la política urbanística en México, resultado entre otras causas del sistema de producción imperante y del poco seguimiento, impulso y apoyo presupuestario que se le da al ordenamiento urbano, se malogra la evolución de esta disciplina, y durante una década, aproximadamente, los esfuerzos que se concretan y se dan a conocer a nivel estatal son aislados. Más aún, los que a nivel nacional tienden a impulsar el desarrollo de esta actividad de manera específica, como es el caso de la Subsecretaría de Urbanismo, de la SePaNal, carecen de una infraestructura político-administrativa congruente, lo que unas veces retarda y otras impide su institucionalización. De este modo, queda sin regularse en forma coherente o sistemática el mejoramiento y crecimiento en la mayoría de las ciudades, ni siquiera en aquellas que originalmente ya contaban con esta práctica, dejando que en la mayoría de los casos las nuevas áreas urbanas, que cada vez son más, se fueran incorporando al tejido urbano de manera desordenada, como consecuencia, principalmente, de la migración campo-ciudad. Para entonces —mediados de los años sesenta— ésta se acentúa junto con los desequilibrios y las desigualdades socioeconómicas.

Este desconocimiento de los fenómenos de transculturación del pueblo y el gobierno, que por el acelerado proceso de incorporación a la nueva forma urbana de vivir, no asimila ni se percata de lo que tan vertiginosamente estaba sucediendo, no es privativo de nuestro país; se ha dado en casi todas las naciones en el despegue de su industrialización, y en la actualidad es denominador común en aquellas en que se agudizan los movimientos sociales debido, entre otras causas, a las políticas de industrialización de sus gobiernos, al abandono del sector agropecuario y de la relación ciudad-región, y al consecuente deterioro del medio natural y creado.

Es indudable que en todo el proceso de transculturación en esta época, aun cuando hubo múltiples casos de proyectos a nivel municipal o de algunas entidades federativas, con grandes aciertos en materia de urbanismo y diseño urbano, muchas veces éstos se materializaban muy intuitivamente y sin fundamento o no podían realizarse con una visión global —por carecer, entre otras cosas, del marco jurídico-administrativo mencionado anteriormente— que pudiera respaldarlos. Por otra parte, podemos considerar que, en general, las características de los procesos de urbanización y desarrollo urbano son muy similares en todos los países con sistemas de economía dependiente, como la nuestra.

C. A NIVEL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Sin embargo, se contaba en esa época —anterior a la Ley General de Asentamientos Humanos— con interesantes experiencias de organización, legislación y administración urbana, entre las que destacaban los casos del Distrito Federal, de las ciudades fronterizas y las de Jalisco, Nuevo León y Veracruz, primero, y del Estado de México, después, tanto por los programas instrumentados por el propio gobierno para esos fines, como a través de las acciones de organismos creados ex profeso a nivel estatal. Años más tarde —ya en la década de los setenta—, en Aguascalientes, Tabasco y Michoacán se realizan también esfuerzos dignos de tomarse en cuenta.

Con relación a la institucionalización y legislación de la planeación urbana, los urbanistas y planificadores posteriores a 1950 promueven en el área estatal y municipal, así como para el Distrito Federal, iniciativas de leyes, planos urbanos, reglamentos de construcción y fraccionamientos. El primer caso de que se tiene noticia es el Plano Regulador de Campeche y la ley estatal decretada a su nivel para sustentarlo, en 1954.[29] Para fines de la siguiente década, gran parte de las entidades federativas han decretado leyes de planeación de desarrollo urbano o de fraccionamientos con las que pretenden prevenir el crecimiento de las localidades, pero siempre sin una ley general a nivel nacional que las soportara y con las restricciones con las que algunos artículos constitucionales seguirían limitando a las acciones urbanas.

En el caso del estado de Michoacán, el 27 de enero de 1964 se decreta la Ley de Planeación y Urbanismo del Estado, con la cual se da inicio al proceso generador de planes de desarrollo urbano para regular el crecimiento de ciudades y poblaciones, que incluían obras de infraestructura y equipamiento urbano, a cargo, hasta entonces, de tres organismos: dos de ellos descentralizados y uno estatal: las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, y

[29]Este Plan promovido por un grupo de especialistas encabezados por el Maestro Domingo García Ramos y apoyado en la Ley de Desarrollo Urbano, coordinada para su elaboración y decreto por el Lic. Juan Pérez Abreu en el año de 1954, es un hito en la historia de la planeación y la legislación mexicanas.

la de Planeación y Urbanización, y a nivel estatal la Dirección de Obras Públicas. Más tarde, al derogarse la ley nacional que respaldaba a las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, éstas desaparecen, creándose, de acuerdo con la nueva ley, la Junta de Planeación, integrada por los Consejos de Colaboración Municipal, que se conformaban con 19 miembros, y las Oficinas Urbanísticas Municipales compuestas por un jefe y el personal técnico necesario. En esta Ley se facultó a la Junta de Planeación para que autorizara el fraccionamiento de terrenos, la formulación de los planes directores de las poblaciones del estado y la ejecución de las obras públicas bajo el sistema de imposición. Asimismo, se facultó a los Consejos de Colaboración Municipal para que realizaran obras públicas bajo el sistema de cooperación.

D. A NIVEL NO GUBERNAMENTAL. En este ámbito se realizan algunos esfuerzos, como los desarrollados por el Colegio de Arquitectos (CAM-SAM) y la Sociedad Mexicana de Urbanismo, primero, y a partir de su fundación en 1958, los de la Sociedad Mexicana de Planificación (SMP), que propicia una tribuna libre, profesional y preocupada, en la que se debaten principalmente, a partir de los sesenta, todos los temas referentes al desarrollo urbano y sus problemas, y se formulan, como consecuencia, iniciativas de adecuación al marco jurídico y análisis a las metodologías vigentes y propuestas, para que un país en desenvolvimiento pudiera abocarse a la utilización de los instrumentos que proporcionan las acciones encaminadas al logro de beneficios en favor de las mayorías.

En los países desarrollados, donde se inicia este fenómeno de industrialización y urbanización acelerada desde el siglo XIX, y después se intensifica, ligado a la lógica del sistema económico, al finalizar la Primera Guerra Mundial, se cuenta desde entonces con grupos de estudiosos de estos fenómenos y de sus consecuencias físico-espaciales, muchos de los cuales participaron en la elaboración de diversos documentos, como las conclusiones de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), los de Ekistics (ciencia de los asentamientos humanos) y los de Higienistas y Médicos Sanitaristas.

De 1970 a 1976

Paralelamente al auge de la economía y el desarrollo de las ciencias sociales, se inicia la formulación de planes con los rubros social y económico, en los que se proponen incluso tesis fundamentadas para el proceso, vía un cambio de estructura socioeconómica y política. Muchos de estos planteamientos son ya clásicos entre quienes apuntan alternativas para atender la problemática desde el punto de vista social.

Como ya se dijo, los gobiernos estatales, en los inicios del proceso acelerado de urbanización, empezaron a sentir la necesidad de contar con *Planos Reguladores*, por lo menos para la ciudad capital, y en algunos casos para las

dos o tres localidades de mayor tamaño de la entidad. No había en aquel entonces gobernador que no buscara tener y ostentar con orgullo el *Plano Regulador* de por lo menos la ciudad capital de su estado. Después, a partir de los setenta, la nueva generación de profesionistas de la planificación urbana, muchos de ellos después de hacer un posgrado en el extranjero, sintieron que muchas veces los planos reguladores tenían características de proyectos rígidos que los hacía inoperantes (como si la rigidez dependiera del nombre y no de la concepción y la autoría), deciden, cuando ya los gobernantes se habían acostumbrado a solicitar este tipo de instrumento, que esto no era lo correcto, y copiando de modelos extranjeros, cambian la denominación, primero, por la de *Planes Maestros de Desarrollo Urbano* (de los *master plans* anglosajones), con una visión supuestamente más dinámica, totalizadora e interdisciplinaria. Las técnicas son exhaustivas, y los conceptos evolucionan. Generalmente la interdisciplina y la condición dinámica sólo se dan en la denominación. Posteriormente se les llamará *Planes Integrales de Desarrollo Urbano*, con diferentes niveles de profundidad y estudio, que van desde el esquema rector (documento técnico al servicio del político) hasta el plan regulador, como estudio de mayor alcance y profundidad, pasando por el plan director de nivel medio de estudio y profundización.

En todos los casos, los estudios y su constante cambio de terminología se producen como resultado del deseo de *modernizarse* con la aplicación de nuevas y diversas metodologías que sólo llegan al proyecto y no a las metas para su operatividad, lo que genera desconfianza tanto entre autoridades estatales como municipales. En la mayoría de los casos se inicia un retraso en el proceso de la planeación para el desarrollo urbano, lo que deviene en descrédito para quienes los plantean y la desconfianza entre las autoridades.

La preocupación y el análisis profundo de los científicos sociales desde la década de los cincuenta fue motivo de interés en los distintos países del orbe, y a partir de los setenta se ha generalizado e intensificado en la mayoría de ellos. Para el estudio de estos fenómenos en particular, es muy satisfactorio contar en estas áreas, desde los años sesenta, con investigadores de España y Latinoamérica, que enfocan sus análisis desde una perspectiva más apegada a nuestra realidad. Esta situación, analizada y estudiada, entre otros, por sociólogos, antropólogos y economistas, es resultado tanto de los procesos de industrialización como de urbanización, fenómenos que se dan principalmente en los últimos 50 años como resultado del crecimiento acelerado en sus ciudades, y de algunas respuestas desde el punto de vista físico para tratar de remediar los desórdenes producidos por esos mismos procesos.

Sin embargo, en el caso de la planeación física, ante la acelerada expansión de las áreas urbanas, es insuficiente la labor de investigación o de revisión de nuestras experiencias, con el agravante de que pocos profesionales, entre los que ejercían la práctica en esta actividad, tenían formación de investigadores,

no habían profundizado mucho en las causas socioeconómicas que determinaban el problema o impedían la realización de los proyectos propuestos; además, eran poco analizadas o prácticamente desconocidas, por lo que la información que se tenía era insuficiente para prever las consecuencias del crecimiento urbano, cualitativa y cuantitativamente hablando. Con frecuencia, los intentos para dar respuesta a esta problemática quedaron sobrepasados por la dinámica del proceso de urbanización que esas áreas vivían, además de la carencia de programas de capacitación y formación de investigadores para atenderlos.

A. Políticas de vivienda a nivel federal, 1970-1976. Aun cuando no es motivo de este libro el análisis de la vivienda, cabe mencionar, por su importancia, que se realizan en este campo una serie de cambios en su política cuando, a partir de 1970, se agrava el problema debido al crecimiento explosivo de las ciudades. Entre los cambios —no sólo de nombre sino de enfoque—, se encuentran la conversión del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), creado en 1955, en Instituto Nacional del Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO) en 1971, y en 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). Es de destacar el desempeño del INDECO, ya que en este caso se incorpora al programa de vivienda el rubro de desarrollo de la comunidad rural, situación que permitió al Instituto preocuparse no sólo por tener una visión más integral del urbanismo sino ver la problemática de la vivienda en todo su conjunto. Son también de considerar, por supuesto, las acciones de desarrollo urbano llevadas a cabo por el Departamento del Distrito Federal (DDF). Todos ellos aportan, desde su horizonte histórico, diversas técnicas de aplicación, que de alguna manera inciden en el desarrollo urbano, principalmente a través de los grandes conjuntos habitacionales construidos por esas instituciones. Cabe aclarar que dentro de la estructura urbana, éstos fueron diseñados, en gran medida, sólo como *hacinamientos de casas* y no como conjuntos urbanos. La principal preocupación era, en la mayor parte de los casos, la generación de empleos a través de la industria de la construcción y la oferta de vivienda, mas no de espacios integrales con todos los satisfactores que una población de más de 1 000 o 2 000 habitantes requiere.

B. Políticas a nivel estatal. Como experiencia concreta, entre otras, está el caso del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), en el Estado de México, que hizo aportaciones muy importantes que trascendieron su medio, no sólo en materia de vivienda sino de diseño y planeación urbana; el equipo de profesionales de AURIS estuvo vinculado, en la década de los setenta, con un importante grupo de planificadores, todos ellos miembros de la Sociedad Mexicana de Planificadores, asociación que impulsó el diálogo y

la dinámica profesional de la época. Se crearon organismos a nivel federal, como el INFONAVIT o el CORETT (Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), los que, aun cuando en ocasiones con diferentes enfoques y criterios, consideraban algunas de las experiencias acumuladas por AURIS, pero principalmente, y a nivel nacional, las del INDECO, con prácticas más concretas, por ejemplo, el programa antecesor del INFONAVIT, llamado VISTRAM (Vivienda Solidaria para los Trabajadores Mexicanos), implantado por el Arq. Joaquín Martínez Chavarría, primer director del Instituto, que junto con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal trabajaron para fijar "...políticas de regularización de la tenencia de la tierra, contemplando, desde luego, el pago justo de las indemnizaciones a los ejidatarios o comuneros, para que la expansión de las urbes no se continúe fincando en la miseria de los campesinos".[30] Sin embargo, lamentablemente CORETT mostró otra cara cuando se convirtió en un organismo que propiciaba los asentamientos fáciles e irregulares, que más tarde, y en un afán de ejecución populista de sus funciones, permitía la regularización de los predios.

Tanto en Michoacán como en todo el país, a partir del primer plan sexenal del gobierno mexicano, pero fundamentalmente a partir de 1976 y hasta la fecha, los gobiernos estatales se han propuesto establecer planes de acción integral, de los cuales existen varios ejemplos que valdría la pena rescatar.[31] Esta actividad, en mayor o menor medida, reforzó hasta 1986 los cuadros técnicos especialistas en planeación de la localidad y las medidas para atender con decidida participación a los equipos locales que llevaron a cabo los planes, proyectos y programas, y a atender y hacer menos aguda la crisis que se padece ya hace tiempo a nivel estatal y federal en el país.

Cabe señalar que en Michoacán, dentro de la Ley de Hacienda de 1970, se reglamentó también lo relativo a la autorización de fraccionamientos, interviniendo en su aprobación solamente los Ayuntamientos y la Tesorería General del estado; sin embargo, debido a confusiones sobre atribuciones de estas dos autoridades y de la Junta de Planeación, referentes a fraccionamientos —puesto que no eran lo suficiente explícitas en la Ley de Hacienda las normas técnicas y jurídicas para regular adecuadamente en esta materia—, el 15 de junio de 1974 se expidió la Ley de Fraccionamientos del Estado, señalándose como máximas autoridades en relación con ésta al gobernador de la entidad, a los ayuntamientos y a la junta de planeación.

---

[30]INDECO, Desarrollo Compartido, Boletín, reproducción íntegra del texto de entrevista al Arq. Joaquín Martínez Chavarría para la revista *Época* , reportero Icaro, pág. 21.

[31]Aún no se ha elaborado un estudio serio a nivel nacional de estos procesos que a nivel regional pueden ser de gran utilidad en una historia del desarrollo urbano en México.

c. Políticas a nivel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En esta época sobresalen, entre las asociaciones más activas en los rubros de planeación y ordenación urbanas, la Sociedad Mexicana de Planificación, (SMP), el CAM-SAM y los colegios de Ingenieros, Economistas y Sociólogos, que de manera conjunta y con el liderazgo de la SMP continúan el esfuerzo de la década anterior, con temas que servirían posteriormente en la participación de México en la reunión de la ONU sobre Asentamientos Humanos en 1976. La SMP promueve, como ya se mencionó, el diálogo entre profesionales de diversas disciplinas, y lo hace extensivo a nivel nacional apoyando y creando nuevas delegaciones estatales, que con el mismo entusiasmo participan en programas similares. Entre estas delegaciones destacan las de Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, Chihuahua, Estado de México y, por supuesto, la de Michoacán.

d. Las reuniones de la ONU a partir de 1970 y su repercusión en México. Con el movimiento ecologista, que se generaliza en el ámbito internacional a fines de los sesenta, y a partir de las reuniones de la ONU sobre el estado del medio ambiente natural, social y urbano, en algunos países se intensifican desde 1972, y cobran más ímpetu, los proyectos de este tipo. En estos análisis se vinculan los impactos ambientales con los de deterioro social en los asentamientos humanos.

La primera reunión de la ONU sobre medio ambiente, llevada a cabo en Estocolmo, Suecia, en 1972, vuelve los ojos hacia el deterioro del que, en todos sentidos, estamos siendo víctimas los habitantes del planeta Tierra. Como resultado de esta reunión se promueven otras de población y de alimentos en 1974, y en 1976, en Vancouver, Canadá, se analizan con más detalle las características de ese deterioro en las áreas urbanas, durante la Conferencia Gubernamental sobre Asentamientos Humanos, en el Foro de Hábitat para las ONG, y el Simposium a nivel de investigadores, que la ONU lleva a cabo simultáneamente.

Estas reuniones, y el interés que en ese momento manifestaba nuestro gobierno por esta problemática, así como la situación y características del proceso de desarrollo en México, despertaron conciencia en el sentido de que había que abocarse, con detenimiento, al estudio de este fenómeno y de la importancia que debía tener el papel del Estado en la atención del mismo. Durante el sexenio del Lic. Luis Echeverría (1970-1976), el gobierno impulsa estas políticas al percatarse con más claridad de que el deterioro urbano se debía, entre otras causas sociales y teóricas, a la falta de atención al respecto por parte de los gobernantes y de los profesionales, y a un desconocimiento profundo del proceso, lo que impide plantear respuestas adecuadas a las manifestaciones físicas de una cultura en constante cambio y visible deterioro como consecuencia del sistema socioeconómico en el que estamos inmersos. Este desconocimiento de las experiencias exitosas a nivel gubernamental

provocó, por desgracia, que entre los jóvenes profesionistas del urbanismo se generalizara la creencia de que había que desechar experiencias anteriores, de las que no tenían un conocimiento claro, ni de sus causas ni de sus consecuencias, e improvisaran respuestas a los síntomas y no a las causas; la razón para darle cabida dentro de la dinámica de este proceso en las reuniones promovidas por la ONU fue precisamente la respuesta que se dio por parte del gobierno en ese entonces para escuchar y solucionar los males expuestos por la población.[32]

E. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y DEL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL. Es importante comentar también, a manera de antecedentes, las características jurídicas que el desarrollo urbano tenía en México antes de 1975, para comprender mejor la evolución y la importancia que ese marco jurídico cobró a partir de ese momento.

Con la inquietud generada desde 1972 por la problemática del medio ambiente y del desarrollo urbano en nuestro país, y ante los planteamientos de la ONU para su análisis, se convoca a un grupo de profesionales y estudiosos que se encontraban dispersos en distintas instituciones, como la Secretaría de la Presidencia, el INDECO, la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), AURIS e INFONAVIT para que, junto con diversos cuerpos colegiados de los gremios, sobre todo de ingenieros, arquitectos, sociólogos, economistas y sanitaristas, y aprovechando la plataforma que patrocinaba la Sociedad Mexicana de Planificación en esa época, discutan y participen activamente en el debate previo a la conferencia y la consecuente Declaratoria de Vancouver, y hagan que su voz conjunta se escuche a nivel gubernamental y no gubernamental, y promuevan un diálogo interinstitucional y multidisciplinario que impulse, primero, y más tarde refuerce la creación y decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), y con ello la institucionalización de la planificación urbana en México.

Los participantes de México en la Conferencia de Asentamientos Humanos y en el Foro de Hábitat son un grupo de profesionales de diversas disciplinas, que se identifican entre sí y toman parte activa en las discusiones previas y posteriores a la Conferencia de Vancouver. A partir de entonces, este grupo se ha enriquecido y continúa hasta la fecha su diálogo en torno a esta problemática. Sus miembros se encuentran en muchos casos en niveles de decisión y educación en esta materia, y son quienes integran los cuadros que investigan y orientan en las instituciones de educación superior, o pro-

[32]Este diálogo ha sido cada vez más intenso y por lo mismo, una de las razones que motivaron a la Fac. de Arq. de la UNAM y al PUEC para la generación de este libro a 20 años de la experiencia en Vancouver, Canadá, respecto a la Cumbre de la Ciudad.

mueven la planeación institucional del desarrollo urbano a nivel federal, estatal y municipal en México.

Como antecedentes de la reunión de Asentamientos Humanos en México y de nuestra estructura jurídica en la materia, previa a 1975, conviene recordar, como ya se ha señalado, que nuestra Constitución de 1917 no contenía ninguna norma para establecer la regulación y ordenamiento de un problema que se iba a presentar medio siglo después y que se agravaba cada día: el desarrollo urbano acelerado. La problemática urbana y su legislación se encuadran dentro de otra más general, que difícilmente puede ser facultad exclusiva de cualesquiera de los niveles de gobierno, por lo que fue necesario promover, en aquel entonces, reformas constitucionales en este sentido, previas a la reunión de Vancouver en 1975. Estas modificaciones, ahora conocidas ampliamente y detalladas adelante, permitieron establecer los mecanismos para orientar el desarrollo de manera que fuera posible reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos que obstaculizaban un proceso urbano nacional, con el fin de que se impulsara y agilizara el ordenamiento urbano y la descentralización, y se fuera canalizando el crecimiento hacia los *centros urbanos estratégicos y con menor concentración de población que las áreas metropolitanas* con las que ya contaba el país, después llamadas ciudades medias. Las reformas hechas a tres artículos constitucionales se enlistan a continuación:

> Al artículo 27, en el sentido de establecer en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad del Estado para fundar, ordenar y reglamentar los centros de población, con objeto, además de planear y regular su fundación y velar por su conservación y mejoramiento, de establecer las modalidades de la propiedad adecuadas para conseguir el bienestar colectivo. Este artículo y los subsecuentes han sufrido a partir de entonces otras modificaciones relacionadas con el tema que nos ocupa, que se tratan en su oportunidad en la última parte de estas efemérides.
>
> La segunda, y quizás la más importante de estas reformas, fue la que permitió adicionar dos fracciones al artículo 115 constitucional —este artículo ha sufrido un gran número de adiciones posteriores en este sentido—, la primera reafirmando las facultades de los estados y municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en la materia, y la segunda para que la federación, en coordinación con los otros niveles de competencia, planeen y regulen los centros de población situados en municipios de dos o más entidades federativas. A estos asentamientos que forman o tienden a formar una continuidad geográfica se les llamó conurbaciones. Al respecto ha habido serias rectificaciones, debido principalmente a que no se contemplan los conflictos políticos que se pueden presentar al involucrarse en un mismo asunto autoridades de distintas entidades federativas y/o municipios.

> Finalmente, el tercer artículo de la Constitución que se modificó fue el 73, con lo que se facultó al H. Congreso de la Unión para que expidiera las leyes que establecieran la adecuada concurrencia entre federación, entidades federativas y municipios en la solución de estos problemas.

Con posterioridad a estas reformas constitucionales, y como consecuencia de las mismas, en diciembre de 1975 el presidente de la República presentó ante el H. Congreso de la Unión una iniciativa de ley general que fue aprobada en mayo de 1976, después de haber sido sometida a la consulta pública, luego de haberse difundido ampliamente, no sin antes haberse enfrentado a varios obstáculos por parte de grupos de los sectores público, privado y social.

Los objetivos de esta Ley son: "Ordenar los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques".[33]

En esta Ley se definen también las características de la participación ciudadana, que con posterioridad se han ido ampliando; pero el hecho de haberlo considerado desde ese entonces le permitió a ese importante sector formar parte del proceso de acción participativa. Igualmente, se regula en la ley la función pública en lo que se refiere a las modalidades y régimen de propiedad y las de concurrencia y coordinación que en materia de desarrollo urbano tendrán la federación, los estados y municipios; también se precisan las de manejo y organización de la continuidad físico-constructiva de dos localidades o más, que son las conurbaciones, y las de la función pública en el régimen urbano de tierra, aguas y bosques, función esta última, que, entre otras, confiere a los ayuntamientos la facultad de expedir decretos sobre destinos, usos, provisiones y reservas de tierra.

Aquí cabe aclarar que las modificaciones y adiciones realizadas posteriormente al cuerpo de este instrumento jurídico, a partir de 1982, permitieron que algunos de los términos y conceptos incluidos en él fueran afinados desde entonces para su mayor precisión y para darle a los municipios y al sector social una participación más directa y responsable.[34]

Con la aprobación y la publicación de la LGAH, México llega a Vancouver, ese mismo año de 1976, con un marco jurídico en la materia, después de una etapa de concientización y entusiasmo por el ordenamiento de los asen-

[33]Ley General de Asentamientos Humanos. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), 1976.

[34]Este es otro asunto que ha sido tratado con gran acierto por especialistas en el tema.

tamientos humanos a nivel gubernamental, profesional y académico, y de la creación, por ello, de una conciencia nacional por la necesidad de su atención, así como de la lucha por lograr aspectos fundamentales como la participación ciudadana.

Asimismo, sobresale en ese cuerpo legislativo la declaración de que "son de utilidad pública el cumplimiento y ejecución de:

a) Los planes de desarrollo urbano por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal;

b) Los decretos de provisiones para la fundación de centros de población;

c) Los decretos de ampliación de las áreas urbanas y sus zonas de reserva territorial;

d) Los decretos de destinos y usos de suelo que determinan aquellos para ser utilizados por el Estado en la dotación de servicios y equipamientos públicos (colectivo) y los usos (particulares) para el desarrollo de las actividades urbanas tendentes ambos al mejoramiento y conservación de centros de población".

"La Ley General de Asentamientos Humanos busca también racionalizar, orientar y controlar las inversiones, ya que éstas deben, necesariamente, emanar de los planes de desarrollo urbano, de acuerdo con los tres niveles de gobierno ya señalados para sus propuestas."[35]

De 1976 a 1982

En 1976, con el advenimiento de la LGAH, y como respuesta a la adecuación de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se institucionaliza la acción de planear el desarrollo urbano y la vivienda en los niveles nacional, estatal y municipal, lo que permite también que los municipios tengan la posibilidad de participar en la regulación del desarrollo de sus centros de población y en su crecimiento. Esto permitirá percatarse, años más tarde, de muchos de los obstáculos al desarrollo urbano no conocidos con anterioridad.

Con el cambio presidencial —en ese mismo año de 1976—, la dinámica del proceso de planeación se rompe, y éste queda administrado por jóvenes profesionales, muchos de los cuales no habían visto ni vivido su evolución, o aun cuando la conocieran, no la habían ejercido. Éstos se ubican, a partir de diciembre de 1976, en las secretarías a cargo de la institucionalización y la administración del desarrollo urbano en dos sectores del gobierno federal, el primero para atender las demandas de planeación a nivel socioeconómico en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y el siguiente en dos subse-

[35] SAHOP, 1976, *op. cit.*

cretarías dentro de la anterior Secretaría de Obras Públicas, (SOP, y a partir de 1977, SAHOP) —una de las cuales surgió dentro de la misma estructura de la anterior Subsecretaría de Urbanismo, que duró poco tiempo, y la de Asentamientos Humanos, que se sostuvo durante todo el sexenio; lamentablemente, el no continuar con la concepción inicial para la estructura de la SAHOP impidió aprovechar la experiencia anterior—; después en SEDUE (en 1983), y ahora en SEDESOL, desde 1993.

Esta circunstancia provocó, quizás en el inicio y durante un largo lapso de este proceso, que no se vieran con claridad las acciones intra e interurbanas relacionadas con el desarrollo urbano. A partir de 1977 la SOP se transforma en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, una nueva corriente de planeación urbana caracterizada por una falta de congruencia entre las acciones de planeación y las de diseño para la materialización de ellas, por lo que surgió un entusiasmo enfocado más a analizar y a procesar información, que a poder realizar acciones concretas.

Con el objetivo de cumplir con lo que la federación le asigna, la SAHOP estableció delegaciones en cada entidad federativa, y directamente a nivel central y a través de sus representantes, que en muchos casos eran los mismos funcionarios locales, o simplemente se coordinaron con ellos. Esta situación prevalece hasta la fecha en muchos de los gobiernos de los estados. A nivel central, la SAHOP se da a la tarea de proponer una nueva metodología para elaborar planes de desarrollo urbano a nivel nacional, estatal, municipal y de centros de población, pero haciendo a un lado las experiencias anteriores. Los delegados estatales, cuando permanecen el tiempo necesario en los lugares a que fueron asignados, son quienes llegan a profundizar en la problemática local de las entidades, y muchas veces han ido adecuando a las condiciones locales las técnicas y métodos propuestos desde el centro.

Como en ese momento se consideró que no existían suficientes técnicos a nivel local que se dedicaran al estudio y a la planeación, los planes se realizaron en sus inicios (como en troquel) desde el centro de la República, y sólo en algunos estados (Veracruz, Jalisco y Michoacán, entre otros), cuando es posible, se sigue la tradición de profundizar en lo ya experimentado. Conforme las etapas sucesivas se van desenvolviendo, se van promoviendo y patrocinando la generación o el reforzamiento de grupos locales de planificación en los que participa la propia SAHOP, a través de la capacitación que proporciona a los gobiernos de los estados.

A. LA DISCIPLINA INSTITUCIONALIZADA DEL URBANISMO. Estas condicionantes generan, a partir de 1976, una nueva etapa del urbanismo en nuestro país, el que se va transformando paulatinamente en una acción de planeación urbana aparentemente integral llevada a cabo, según se dice, para mayor eficacia y eficiencia, por un grupo interdisciplinario centralizado, que en muchos casos

tiene como objetivo hacer un trabajo de investigación y publicar los documentos y los planos —muchas de estas publicaciones pueden resultar útiles para futuros proyectos—. No obstante, en ocasiones se pierden de vista las funciones y objetivos específicos de los urbanistas, que son las de crear, desarrollar, reformar y hacer progresar los poblados, de acuerdo al diseño de los espacios, para satisfacer las necesidades de la vida humana en ellos (biológicas, psicológicas y de civilización). Esto se llevó a cabo a través de una política centralista que, en general, favoreció poco a los destinatarios de la planeación; al mismo tiempo, la pretendida importancia de las políticas gubernamentales, en el sentido de impulsar el federalismo fortaleciendo la descentralización nacional, no pudo ser tomada en cuenta en esos momentos, aun cuando esto se intentó y para ello se instrumentaron algunas acciones concretas que sólo más tarde han empezado a dar resultados.

Retomando el proceso de institucionalización del urbanismo en México, antes de 1976 el fenómeno urbano estaba regulado por diversas instituciones federales, estatales y municipales —algunas ya mencionadas— que no tenían una adecuada coordinación entre sí. Como resultado de la LGAH, de 1976 a 1982 se expiden las correspondientes leyes estatales de desarrollo urbano y regional a nivel nacional, con los consecuentes planes en los ya tantas veces mencionados niveles de gobierno, y, en muchos casos, los planes locales, sectoriales y parciales, los que requieren de un cuidado específico y una vinculación con la población y autoridades locales por ser los más apegados a la realización concreta en lo físico-espacial del urbanismo.

Desde la SAHOP se elaboran planes de desarrollo urbano estatal y municipal para la mayor parte de las entidades federativas, entre ellas las correspondientes al estado de Michoacán. Cabe hacer mención aquí de que a nivel municipal, la Junta de Planeación del Estado inició la elaboración del diagnóstico en 14 municipios, y que en algunos casos se realizó hasta en un 80 por ciento.

Como resultado de las reformas hechas en 1975 a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expidió a nivel federal la Ley General de Asentamientos Humanos, el 20 de mayo de 1976, que llevó a todos los estados de la República a promulgar sus propias leyes de desarrollo urbano; algunas de ellas derogaron leyes anteriores y no aprovecharon la experiencia contenida en ellas.

En Michoacán se expidió, el 18 de enero de 1977, la Ley de Desarrollo Urbano para el estado, que adaptaba las principales características de la ley correspondiente a nivel nacional, como sucedió en la mayor parte de las entidades federativas al reformar sus leyes de planeación urbana y decretar leyes de desarrollo urbano entre 1976 y 1982.

Estos ordenamientos definen los procedimientos y requisitos que deben observarse para orientar, ordenar y regular los asentamientos humanos, elaborar los planes estatales y municipales, los decretos de zonas conurbadas, par-

ciales y sectoriales. En ellos se señalaba como autoridad máxima en esta materia al gobernador, a quien se facultaba para aprobar todos los planes antes señalados, así como las respectivas declaratorias de usos, reservas, destinos y provisiones. Por lo tanto, en la entidad, para 1980, en que hay cambio de gobierno, se contaba con los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios. Desde 1969 se habían realizado en Michoacán una serie de planos reguladores para la capital del estado (1969-1974), denominados después *planes de desarrollo urbano*. A causa, entre otras, del marco jurídico existente, no procedió su institucionalización en ninguno de los casos.

A nivel nacional, y como resultado de las recomendaciones de la Conferencia de la ONU sobre asentamientos humanos, destaca en 1977 la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, mejor conocida como COPLAMAR, que pretendía atender las recomendaciones de la Conferencia de Vancouver en dos de sus nueve temas principales: el apoyo a Grupos de Menores Ingresos y la Participación Social e Información a la Población. De las otras siete recomendaciones, cinco corresponden a aspectos de los asentamientos humanos, de dotación de la infraestructura y equipamiento, y la organización del suelo y los recursos territoriales; como respuesta a su atención apareció ese mismo año la SAHOP, entendida como la responsable del Sector. A los otros dos rubros contenidos en las recomendaciones de la ONU: la conservación del medio ambiente y la formación de recursos humanos, se les dio entre 1976 y 1982 menos apoyo que a las anteriores, y como veremos más adelante, son los fundamentales para echar a andar el motor que mejore la calidad de vida de los pobladores. Cabe señalar que en este caso México se preocupó por atender las recomendaciones de las Conferencias convocadas por la ONU.

En 1978 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se promulga de acuerdo con lo estipulado por la LGAH de 1976, que da la pauta a seguir, en lo sucesivo, en la política en esa materia. En 1979 el INDECO elabora el Programa Nacional de Vivienda 1980-1982, con tres líneas principales en el rubro de vivienda: la terminada, la progresiva y el mejoramiento de la existente. En este caso se toman en consideración las experiencias nacionales anteriores y las propuestas de la ONU de 1976 al respecto, y para buscar la congruencia de su operación se crea la Comisión Intersectorial de Planeación, Programación y Financiamiento de la vivienda; cabe recordar que antes de 1976 México ya contaba con un variado número de organismos que pretendían atender la vivienda. Como aportaciones muy importantes en este rubro podemos considerar dos modificaciones que se hicieron al artículo 4º constitucional: por un lado, la que establece como derecho ciudadano el acceso a la vivienda, y por otro, la creación en 1981 del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), para atender tanto a los sectores de bajos ingresos como a los no asalariados; derecho que más tarde, a partir de 1995, no fue apoyado

inicialmente por nuestro país en la comunidad de la ONU; posteriormente y luego de grandes dificultades y presiones ejercidas por las ONG, fue aprobado nuevamente en la declaratoria de Hábitat II en 1996, en Estambul, Turquía.

Con la intención de crear las bases para atender los aspectos de infraestructura y servicios del suelo, se elaboran varios programas, entre ellos el de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales de la Administración Pública; el de la Administración del Desarrollo Urbano; el del Equipamiento Urbano; el de Suelo y Reservas Territoriales, y el de Suelo para Vivienda y Desarrollo Urbano; muchos de éstos se dieron a conocer en el último año de ese sexenio. En 1982 este plan se actualiza, para estar acorde con el siguiente Plan Global de Desarrollo.

B. Los programas de vivienda y los ecoplanes. Éstos merecen aquí un breve comentario. En cuanto a los primeros, el plan más completo fue creado en 1978, como parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda; en él se trataba de conjugar la acción estatal con la del sector privado, incidiendo sobre aspectos tales como acceso al suelo (reservas), materiales de construcción y sistemas de financiamiento; posteriormente, en 1984, se crea el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, en él se abordaban los puntos señalados en el plan anterior, pero se indicaba también la necesidad de la descentralización de la política habitacional. Por otro lado, en este periodo se registró una fuerte caída de la economía nacional. Con relación a los ecoplanes, cabe señalar que éstos eran elaborados con un enfoque más ecológico, pero debieron tratar de combinarse con los de desarrollo urbano, pues ambos deben ser uno mismo. Paulatinamente, los responsables de la SAHOP se fueron percatando de que la ecología no es algo que deba verse aparte, sino como un todo dentro del proceso urbano y las acciones para su atención.

C. A nivel no gubernamental. Las actividades en este rubro van tomando cada vez más fuerza. A partir de 1976, lo que originalmente eran incipientes grupos organizados de la comunidad, instituciones no gubernamentales de apoyo —entre las que se consideraban los colegios y asociaciones profesionales—, empiezan a ser más representativos de los intereses de sus integrantes. A los primeros ahora se les llama Organizaciones de Base Comunitaria (OBC); los segundos han venido a ser propiamente los organismos no gubernamentales, ahora conocidos por sus siglas, ONG, y los últimos, junto con los académicos y de investigación, han pasado a ser organizaciones profesionales, académicas y de investigación.

D. Los profesionales del urbanismo. Como ya se ha mencionado, los profesionales responsables de la atención del desarrollo urbano fueron insuficientes, y de hecho lo son hasta la fecha en comparación con la demanda cada

vez mayor que de ellos existe. En México son pocos los que no improvisan en la planeación, y que por lo mismo colaboran eficazmente en la atención del desarrollo urbano. Más aún si se toman en consideración las superficies que se requerirá diseñar para recibir los incrementos de población previstos en las nuevas áreas urbanas, y las que necesitan renovación y mantenimiento. Esta función en general ha quedado en manos de los diseñadores de espacios arquitectónicos, por su relación con el diseño; de geógrafos, por sus conocimientos en el ámbito físico-social, o de los ingenieros, por su actividad civil de constructores, pero su formación no siempre los ha habilitado para ello, y los ejemplos y sus consecuencias frecuentemente no han resultado positivos cuando estos profesionistas no profundizan más en la disciplina del urbanismo.

La magnitud de los problemas y la institucionalización de la planificación por parte del gobierno hizo que a partir de esa fecha se requirieran más diseñadores de espacios de los que se disponía, así como de conjuntos urbanos. Diseñar un conjunto de viviendas para 5 000 habitantes, y sus servicios complementarios, es diseñar un poblado y prever, igualmente, todos sus satisfactores, y esto es función de un urbanista; lo que sin duda requiere también de apoyo de otros profesionistas, como del arquitecto, para los proyectos arquitectónicos, o de los científicos sociales, que también incursionan en este campo de manera puntual como soporte de la planificación física. Ésta fue la razón determinante para que en 1976 se creara en la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM-X) la carrera de diseñador de asentamientos humanos; cinco años más tarde, en el estado de Aguascalientes, se crea la carrera de licenciado en urbanismo; posteriormente, en 1985, apoyada ya en las experiencias señaladas, y después de más de 20 años de haber sido propuesta, surge dentro de la Facultad de Arquitectura de la UNAM la licenciatura en urbanismo, aprobada por el H. Consejo Universitario, y unos meses después surgiría en la Universidad Autónoma del Estado de México, y enfocada principalmente a la actividad planificadora, la de planificador urbano y regional. Es indudable que la escasez de estos profesionales contribuyó a que no se atendiera con prontitud y atingencia el acelerado proceso de crecimiento urbano que en ese momento se estaba dando, considerando, además, la responsabilidad del gobierno federal en ese hecho. Es enormemente satisfactorio encontrar egresados de estas instituciones en cargos de responsabilidad y toma de decisiones en los sectores público, social y privado, y por supuesto como parte fundamental dentro de la academia y la investigación formal.

E. A NIVEL ESTATAL A PARTIR DE 1976. Ya instituida la planificación urbana en algunas entidades federativas del país, se elaboraron planes para algunas de las capitales estatales, como en la ciudad de Morelia (1978-1979); sin embargo, desgraciadamente, no se logró su aplicación, y lo mismo sucedió en otras ciudades.

Todo lo anterior confirma que en ese momento, en el estado de Michoacán, se contaba con una tradición del quehacer en la materia y se buscaba lograr una concordancia con lo que en política de descentralización se expresaba a nivel nacional en el Plan Global de Desarrollo. Por este motivo, al iniciarse en 1980 un nuevo sexenio, el gobernador del estado buscó, además de confirmar un interés por la tradición, contar con los planes de desarrollo y normas jurídicas para respaldar el ordenamiento del territorio, tratando de llevar a cabo lo planeado a la brevedad posible, respetando los lineamientos jurídicos a nivel federal, pero buscando que la planeación urbana tuviera efectos inmediatos. Los resultados de esta experiencia se consideraron como caso de estudio y se analizan capítulos más adelante.

A partir de 1982

A diferencia de los planes realizados en el sexenio anterior, donde se planeó considerando el *auge petrolero*, a partir de 1982 se presenta la situación de trabajar conforme a la crisis económica y a la necesidad de contrarrestar las deseconomías cada vez más graves, de ahí la insistencia ahora con más énfasis en la descentralización de las funciones de gobierno.

Durante este nuevo periodo administrativo, en 1983 se transforma la SAHOP en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y se incorpora a su estructura aquella subsecretaría fundada desde 1972 en la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, primero llamada de Mejoramiento y luego de Saneamiento Ambiental, ubicada por ello en el Sector Salud;[36] al incorporarse a la SEDUE como Subsecretaria de Ecología, adopta nuevas medidas tendentes a integrar esta función globalizadora en el desarrollo urbano. En el caso del Distrito Federal se estructura una secretaría ex profeso que en 1985 propone el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE), muchos de cuyos planteamientos hasta la fecha se conservan en las políticas de Reordenamiento urbano del Departamento del Distrito Federal.

Para 1984-1988 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano viene a actualizarse, ahora en el Plan Global del nuevo gobierno 1983-1988 y de las nuevas leyes de planeación y vivienda de 1983, por lo que se incluyen en él propuestas más puntuales en esta última materia.

[36]Es conveniente mencionar que el deterioro ambiental en nuestro país como en todos aquellos de economías dependientes es muy grave desde el punto de vista biológico y químico (como consecuencia de las precarias condiciones de vida, de la industrialización y los vehículos automotores). De ahí que la atención al deterioro ambiental estuviera más ligado al sector salud en esa época.

A. REFORMAS AL MARCO JURÍDICO. También en 1984 se reforman y adicionan el artículo 115 constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Reforma Agraria y la Ley General de Bienes Nacionales, tratando de lograr mayor congruencia en las instituciones que regulan el fenómeno urbano. En ese mismo año se expiden, además de las ya mencionadas Ley de Planeación y Ley Federal de Vivienda, las reformas relativas a la Protección del Ambiente, los Bienes Nacionales y las Obras Públicas. Para todas estas medidas se aprovecha, ahora sí, en mayor número de casos, la experiencia que durante los años de 1976 a 1983 se obtuvo de la acción planificadora a nivel nacional, buscando adecuarla a la problemática del momento. No obstante, toda esta búsqueda se ve reflejada más en una actividad legisladora y planeadora, que en una realizadora de acciones. Para este último propósito, y acorde con los nuevos marcos jurídicos, se continúa el proceso de elaboración de diversos planes y programas para ordenar el desarrollo urbano con distintos ámbitos espaciales de validez y diversa profundidad, ya más ligados con la atención al deterioro ecológico ante la preocupante aceleración del mismo, y en algunos casos con sectores específicos; asimismo, se amplían las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano. En 1993 se deroga la anterior LGHA, y entra en vigor la nueva legislación, que fortalece el federalismo y otorga mayores responsabilidades al municipio, para que tenga congruencia con las últimas modificaciones realizadas al artículo 115 constitucional.

B. NUEVOS INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS DE ACCIÓN. Particularmente destacan los relacionados con la constitución de reservas territoriales, dotación de infraestructura y equipamiento, promoción para la construcción y diseño de acciones de vivienda. De entre éstos, durante el sexenio 1982-1988 sobresalen los siguientes: el impulso al FONHAPO, la creación de la Subsecretaría de Ecología y el Programa Nacional para la misma 1984-1988. A partir de este programa se trata de buscar la congruencia de todas las disposiciones legales en la materia, publicándose como corolario de este esfuerzo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente, que sustituye a todas las normas creadas con anterioridad desde 1972 y reconoce la necesidad de vincular el desarrollo urbano con la protección ambiental, enfatizando que un desarrollo sostenido y ambientalmente sano sólo puede lograse con la intervención de todos los niveles de gobierno y que la prevención es el camino más eficaz para preservar el equilibrio de los ecosistemas.

La política de concientización llevada a cabo en nuestro país desde la primera reunión de la ONU sobre el tema ambiental en Estocolmo, Suecia, en 1972, fue a la que se le dio más atención durante los primeros diez años en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), entonces responsable del saneamiento ambiental. Quince años más tarde —a partir de 1995—, cuando pasa al sector de Asentamientos Humanos vinculado estrechamente a las políticas

nacionales del desarrollo urbano, desaparece el impulso hacia la conservación ambiental y cambia a una nueva posición en la estructura gubernamental. Años más tarde, en 1996, al crearse la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y transformarse la SEDUE en SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), se pretende incorporar nuevamente la preocupación por sanear y proteger el ambiente en los sectores que habían tenido este interés (sector salud, de asentamientos humanos y desarrollo social).

c. Los foros de consulta popular. Mencionados al inicio de este libro, y llevados a cabo en la SAHOP en 1983 —meses después SEDUE—, estos foros tuvieron como propósito reforzar la labor de informar a la población y hacer partícipe a ésta y a los especialistas en el tema, de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y de los Programas Sectoriales correspondientes. En este sentido, algo de lo que ahí se comentó pudo quizá tener trascendencia. En lo personal me consta que muchos de los que participamos como ponentes en esos foros hicimos hincapié en el enorme desperdicio de esfuerzo de los funcionarios de la SAHOP que a nivel central y sin consultar a otros especialistas ni a los profesionales locales sobre los procesos de elaboración de los Planes y Programas anteriores, trabajaron los cuatro primeros años de la institucionalización de la planeación en México.

Por tal motivo, una de las recomendaciones fue la de que para lograr que los planes y programas se llevaran a cabo, éstos deberían quedar bajo la responsabilidad de los municipios, considerando las opiniones de los *conocedores*[37] en cada lugar.

Sin embargo, aun cuando se le dio más apoyo al municipio, se siguió llevando a cabo, y de hecho no ha cambiado, la práctica de muchos gobiernos locales y estatales (apoyados a veces por el federal) de mandar hacer los planes de desarrollo a despachos en la ciudad de México, donde el contacto con los funcionarios y la población local es nulo y las propuestas y lineamientos que de estos planes emanarían no son los apegados a la realidad.[38]

d. En el periodo 1988-1994. Se propone el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el consiguiente Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, ahora para buscar alternativas que superen el estancamiento económico y la inflación que ya en esa época enfrentaba el gobierno. Para ello se pretende cumplir con el propósito —que data también de épocas anteriores a la

[37]Entendiéndose a estos como todos los participantes de la comunidad profesionales o no, pero conocedores de su problemática (llamados "partners" por la ONU)

[38]Estos aspectos son los que a partir de la reunión de Estambul, 1996, hacen imperdonables este tipo de prácticas muy generalizadoras en esa época en las que se evidencia la importancia de considerar tanto a la población como a los especialistas locales.

descentralización de la administración y la redistribución de la población—, de impulsar más la participación social, por lo que se crea un sistema de planeación emergente: el Programa Nacional de Solidaridad a través de la Comisión correspondiente y su Consejo Consultivo, decretados el 8 de diciembre de 1988, cuyos objetivos, se dice, fueron combatir la creciente pobreza extrema, impulsar la descentralización, revitalizar la economía, fomentar la participación social (de particular importancia esta última, ya que con la liberalización de ciertos sectores de la economía y la reducción de subsidios, se contaba con menos recursos para el gasto social, por lo que se recurrió a esta nueva *modalidad* de participación de la sociedad).[39]

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) actuaba sobre tres líneas de trabajo:

- Bienestar social (salud, educación, vivienda, urbanización, alimentos y abasto);
- Producción (minería, agropecuaria, agroindustrial, microindustria y piscícola), y
- Desarrollo regional (programas regionales, fondos municipales e infraestructura carretera).[40]

En este programa se pregonaba la planeación participativa, en la que según el discurso oficial se captaban las demandas sociales a través de consultas públicas y con ello se detectaban las necesidades más apremiantes de la comunidad. Posteriormente, dicho programa serviría de puente unas veces, y otras de obstáculo, entre la sociedad y los organismos públicos involucrados en la solución de demandas.

Las principales vertientes del programa: bienestar social, apoyo a la producción y desarrollo regional; y los subprogramas que a partir de aquéllos se establecieron, estaban dirigidos a los sectores sociales que más requerían de sus beneficios, como se describe en el siguiente cuadro.

[39]Seguramente, además del estudio de caso citado en el presente texto, existen otros programas que a nivel estatal se materializaron en esta época buscando vincular los propósitos a la realidad.

[40]Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994), El Programa Nacional de solidaridad. Una visión de la modernización de México, México, FCE, pp. 60-62.

Cuadro 12

Bienestar social	Apoyo a la producción	Desarrollo regional
Agua potable	Fondos de solidaridad para la producción	Carreteras
Urbanización	Empresas en solidaridad	Caminos rurales
Electrificación	Infraestructura de apoyo productivo	Fondos municipales de solidaridad
Infraestructura educativa	Apoyo a cafeticultores	Tenencia de la tierra
Niños en solidaridad	Fondos regionales indígenas	
Infraestructura de salud	Mujeres en solidaridad	
Escuela digna	Solidaridad obrera	
Apoyo al servicio social		
Vivienda en solidaridad		

Fuente: SEDESOL

Documentos básicos. Comité preparatorio de México para la Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre las Ciudades (HÁBITAT II), Julio de 1995.

Los beneficios del PRONASOL fueron efímeros, pues generalmente sólo llegaban a la población con proyectos específicos, y no era en realidad un programa integral que permitiera que esas acciones parciales garantizaran la permanencia de las acciones sociales.

Dicho programa de carácter sexenal, que utilizó el término solidaridad como bandera, recordando la reacción solidaria que surgió durante los trágicos acontecimientos de septiembre de 1985 en el D.F., fue creado como una política partidista para la atención a nivel central de las carencias puntuales más apremiantes, y al servir únicamente como catalizador de las acciones administrativas para la ejecución de obras desde el centro, cayó nuevamente en el autoritarismo y no permitió, desafortunadamente, la creación de cuadros locales de especialistas que atendieran las cuestiones de planificación urbano-regional, y que hicieran que este programa tuviese un impacto positivo verdadero, sustentable y permanente.

Otro de los reflejos de la política de esta época fue la creación del Programa de 100 Ciudades (que en el año de 1984 incluía 59 ciudades, y para 1997 abarca más de 116). Esto se debe también al hecho de que el patrón de distribución de la población a partir de 1980 se modifica, ya que por primera vez el 56.2% de la población vive en localidades mayores de 15 000 habitantes y las ciudades

medias empiezan a experimentar un crecimiento mayor al de las grandes metrópolis, fenómeno diferente al que se registraba con anterioridad.[41] Por este motivo este programa busca darle apoyo a las ciudades medias, tomando en consideración las nuevas demandas que se empiezan a registrar en éstas, más aún cuando sus tasas de crecimiento son ahora mayores que las de las grandes metrópolis. Cabe aclarar que hay una gran diversidad de criterios sobre lo que puede entenderse por ciudades medias;[42] para fines de este trabajo se consideran como tales, según se menciona en el capítulo primero, aquellas entre 100 000 y un millón de habitantes.[43] El Programa Nacional de Solidaridad pretendía contrarrestar la concentración económica y demográfica de las grandes ciudades —que por otra parte ya se estaba dando—, propiciar la descentralización y preparar al país para el Tratado de Libre Comercio, ya que las necesidades económicas y sociales de este periodo requerían de un orden territorial adecuado a la apertura comercial, lo que significa o pretende mayor productividad, uso eficaz de los recursos y demanda de nuevas tendencias de localización industrial; ante la necesidad de apoyar a las ciudades medias, el Programa pretendía, desde el punto de vista urbano, los siguientes objetivos:

> Propiciar en el país el uso ordenado del suelo mediante la adecuada administración y planeación urbana local, para el desarrollo armónico de la sociedad.
>
> Ofrecer suelo urbano a la población de escasos recursos para atender sus necesidades de vivienda y garantizar la conservación de áreas naturales en el entorno urbano.
>
> Estructurar sistemas viales y de transporte público, que al tiempo que comuniquen eficientemente a la población, eleven la productividad y el bienestar social y reduzcan los niveles de contaminación ambiental.
>
> Mantener el equilibrio ecológico de los procesos urbanos, a través de un cuidado cuantitativo y cualitativo de los recursos hidráulicos, y su aprovechamiento

[41]Garza, Gustavo y García, Brígida (1995), "Prólogo", en *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, México, INSEUR-NL/SOMEDE, pp. 4-5.

[42]P. Connolly, (1989), "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y vivienda, 1984: ¿descentralización planificada o descentralización de carencias?", en Gustavo Garza (comp.) *Una década de planeación urbano-regional*, 1978-1988.

[43]Aguilar, Adrián Guillermo, Graizbord, Boris y Sánchez Crispín, Álvaro "Las Ciudades Intermedias y el Desarrollo Regional en México", *Regiones*, CONACULTA, UNAM, Colegio de México, A.C. 1996.

racional, así como mejorar e incrementar el manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos.

Promover la revitalización de las ciudades para rescatar su imagen urbana y fortalecer la convivencia y el sentido de identidad de sus habitantes.[44]

En este sentido, el grupo de ciudades medias consideradas en el Programa fueron aquellas en las que se detectó un potencial para impulsar condiciones sociales y económicas favorables, así como las ubicadas estratégicamente en regiones deprimidas —aun cuando no necesariamente fueran de más de 100 000 habitantes—. Las características de estas ciudades seleccionadas eran:

- Ser puntos de atracción de migrantes, que de otro modo irían a las grandes urbes.
- Permitir alojar a la población en mejores condiciones de vida a un menor costo social.
- Propiciar un crecimiento autosostenido con base en economías de escala y de aglomeración adecuadas.
- Favorecer la innovación a través de la modernización industrial y la capacitación de los recursos humanos.
- No padecer los problemas de congestionamiento, contaminación y complejidad administrativa, en la magnitud que caracteriza a las grandes ciudades;
- Difundir la actividad económica y el bienestar en sus áreas de influencia.

Para buscar un desarrollo urbano sustentable y equitativo, se pusieron en marcha un conjunto de acciones coordinadas que recibieron el nombre de programas: de Regulación del Uso del Suelo y Administración Urbana; de Suelo Urbano y Reservas Territoriales; de Vialidad y Transporte; de Aspectos Ambientales, y de Renovación Urbana de los Centros de las Ciudades.

Para identificar los centros de población urbanos más importantes se establecieron prioridades por programa con base en criterios demográficos, económicos, de localización geográfica y condiciones urbanas especiales.[45]

Si se cobra conciencia de la urgente necesidad de atender a estas ciudades medias, y aun aquellas pequeñas en vías de expansión, con el fin de alcanzar todos los propósitos antes mencionados, se refuerza aún más la necesidad de apoyar un método operativo de planeación como el aquí propuesto para que pueda atenderse a nivel local.

[44]Secretaría de Desarrollo Social (1993), "Programa de las 100 Ciudades", SEDESOL, p. 3.
[45]Castro, C.L. (1995), "El Programa de las 100 Ciudades", SEDESOL, Gustavo Aguilar, *et al* (coords), en *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*. México, INSEUR-NL/SOMEDE, pp. 120.

En 1993 se decreta otra actualización de la LGAH, en la que se establece la base jurídica para lograr los objetivos del programa de las 100 Ciudades, además de apoyar la interacción con otras instancias jurídicas, tales como la Ley Agraria y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En esta nueva ley se hacen congruentes las normas urbanas con las ecológicas y las agrarias —esto último con apoyo en las medidas del 6 de enero de 1992, cuando se realizó también una importante reforma constitucional al artículo 27—, que afecta de manera significativa las políticas y acciones de la planeación urbana, la cual consiste en permitir que los ejidatarios y comuneros puedan permanecer como tales o convertirse en pequeños propietarios, según su conveniencia, lo que significa la incorporación de una gran cantidad de suelo ejidal o comunal a las áreas urbanas, al incorporarlas al mercado inmobiliario urbano; sin embargo, y de acuerdo con la situación actual, esta reforma requerirá de mayor atención y estudio.

En el caso del distrito Federal, se impulsó el desarrollo —iniciado con el PRUPE el sexenio anterior— de sistemas urbano-regionales circundantes a la ciudad de México, en los que se estableció una estrategia particular para cada caso, contemplando desde la metrópoli en su conjunto, las ciudades medias y pequeñas, e incluso los asentamientos rurales contenidos en sus zonas metropolitanas. Este mismo enfoque de programa se impulsó también a nivel nacional, y para ello se reforzó la figura municipal con la consolidación de su hacienda pública y las reformas a las leyes orgánicas municipales y de desarrollo urbano.

CONCLUSIONES

En el caso de nuestro país, y la mayoría de los de la región latinoamericana, podemos decir que las demandas planteadas en este proceso de urbanización y crecimiento urbano acelerado no encuentran a partir de 1976, en la mayoría de los casos, soluciones reales y congruentes, cuando éstas se llevan a cabo a nivel central, debido a muy variadas razones, entre las que pueden distinguirse las siguientes:

Las pretendidas soluciones se basan frecuentemente en la experiencia de los países desarrollados, de los que se insiste en seguir buscando asesoría técnica para el planteamiento de alternativas, que resultan casi siempre ajenas a nuestra idiosincrasia, además de muy costosas.

Los proyectos urbanos producto de estos planes quedan alejados de los usuarios, lo que provoca imposiciones a nivel central, con el consecuente desconocimiento y desinterés hacia ellos, y el lógico rechazo por parte de la población local en las ciudades donde se pretende implantar ese tipo de planeación.

Existe, en la mayoría de los casos, una dicotomía entre la cultura de las comunidades a las que se pretende atender y los técnicos que proponen las alternativas de solución, por lo que no existe compatibilidad entre los proyectistas, las soluciones propuestas, los ejecutores de dichos proyectos a nivel local y la propia comunidad.

La participación social de los usuarios en estos primeros proyectos y programas institucionalizados casi no fue considerada, por lo que su apoyo y aceptación no llegó a consolidarse.

En un principio los planificadores físicos pretenden, a través de sus proyectos urbanos, promover cambios socioeconómicos, lo que no es factible en su totalidad, ya que los proyectos deben ser la materialización de planes socioeconómicos y políticos, y la respuesta concreta a las necesidades reales y presentes de la población.

Esto último evidenciará en los últimos años una realidad: o decimos y planteamos lo que quisiéramos que fuera, o atendemos y logramos hacer lo que es; esto, como no es necesariamente lo mejor para la población y su entorno físico, debe tratar de estar encaminado a lograr lo que quisiéramos. Para ello se requiere la participación directa de la comunidad en el proceso.

Es posible, e incluso deseable, que el proyecto promueva un proceso de cambio o su aceleración, a través de las características de su diseño, pero en ningún caso las soluciones pueden ser ajenas a la cultura prevaleciente y a las demandas reales, tanto de los diferentes sectores de la población como de las autoridades que, con poder de decisión, tienen a su cargo estos proyectos o programas, las que no deben olvidar a la población con mayores carencias.

Estos proyectos, cuando se olvida esta situación, o no se realizan o no responden a necesidades sentidas, lo cual se debe, entre otras razones, a las deformaciones de muchos de los profesionistas dedicados a la planificación física, provocadas por el desconocimiento que han tenido, y lamentablemente en algunos casos siguen teniendo, de los mismos problemas socioeconómicos y políticos, y de las respuestas y soluciones impuestas desde afuera, ya que frecuentemente, también por esta misma razón, cuando se percatan de ello y de la trascendencia de esa realidad se dedican sólo a estudiar el fenómeno, olvidándose entonces de su responsabilidad principal: la de materializar los proyectos que atiendan necesidades reales.

Desde luego, lo antes expuesto ha traído incomprensión y falta de diálogo entre diseñadores urbanos y urbanistas con políticos administradores, con otros científicos sociales y con la población misma, copartícipes todos ellos de la atención a esta problemática, lo que cada vez es más frecuente. Las bases del diálogo, cuando se ha dado, en ocasiones no se apoyan en el conocimiento de la problemática real o de las soluciones para atenderla.

Los mecanismos de diálogo que se han planteado, en la mayoría de los casos con poco éxito, entre los especialistas, y entre éstos y la población, no

permiten una labor conjunta en la que cada una de las partes pueda conocer su papel y responsabilidades, y las acciones inherentes a su cargo, a fin de responder con soluciones adecuadas cultural, psicológica y antropológicamente hablando, a las características de las necesidades insatisfechas.

Una característica de las deficiencias en el proceso de planeación urbana en nuestro país antes de 1976 fue que al no poder institucionalizarse ésta con base en un marco jurídico (del que hasta hace dos décadas se carecía), existía la imposibilidad de materializar y evaluar de manera sistemática muchos de los intentos de planificación. Quizá la razón principal por la cual algunos de los que tuvieron en sus manos la planeación urbana al inicio de esa institucionalización durante los setenta no lograron los éxitos que esperaban, haya sido que desconocieron los esfuerzos anteriores, que les hubieran sido de gran utilidad en esta nueva etapa de impulso y apoyo planificador, y tampoco consideraron, en muchas ocasiones, los errores y aciertos de los pobladores y profesionales locales, ni las experiencias nacionales pasadas, para no cometer los mismos errores, y en consecuencia hacer propuestas de planeación urbana concreta que el país tanto necesitaba.

En el inicio de un nuevo proceso de revisión, que a partir de 1976 se viene gestando, la adecuación y ampliación de funciones y acciones para lograr la cobertura de un desarrollo urbano más racional y planificado, por parte de todas las instancias, ha sido casi siempre a nivel global y se ha descuidado en muchos casos el local.

Se requiere una revisión constante de los métodos de planeación urbana, de un conocimiento mayor y más directo de lo que está pasando en esta materia, de nuestra realidad nacional y sus antecedentes; asimismo, en el futuro inmediato habrá que intensificar la actualización y capacitación continua de los cuadros de profesionales a nivel de cada entidad federativa, así como de un análisis de los objetivos y alcances de la planeación nacional y municipal por profesionales con el debido conocimiento teórico y práctico y el respeto a las experiencias adquiridas, para abordar, así, las necesidades de nuevas demandas con nuevos enfoques y nuevos valores, lo que traerá consigo un mejor seguimiento del ordenamiento urbano con los apoyos jurídicos y financieros correspondientes.

Igualmente importante resulta la creación de una conciencia aún mayor en las autoridades responsables del desarrollo urbano, de la trascendencia de sus acciones en los tres niveles de gobierno, y de la importancia de la difusión y promoción de la actividad del urbanismo entre la población, a fin de que los usuarios del proceso sean también copartícipes de su desarrollo, y en un futuro próximo logre generalizarse la idea de que puedan ser coautores de él.

El análisis de los procesos de urbanización y planeación urbana a lo largo de este capítulo no pretende ser una crítica a gobiernos y acciones anteriores; el propósito es aprender de los éxitos y fracasos, pues si éstos no se aceptan

con sabiduría, autocrítica y humildad, las enseñanzas que de ellos se puedan extraer serán nulas y no nos permitirán construir apoyados en nuestra propia historia y apoyados igualmente en experiencias pasadas.

Capítulo
TERCERO

El proceso de fortalecimiento municipal

El proceso de fortalecimiento municipal

Hasta aquí se han descrito los procesos que en materia de desarrollo urbano se siguieron en Michoacán, paralelos a la metodología implantada que permitió hacer más operativas las acciones en este sector.

Dado que este estudio tiene entre sus objetivos fundamentales analizar también los mecanismos para que la Planeación Operativa pueda llegar a ser más dinámica a nivel local es conveniente recordar algunas efemérides sobre la autonomía municipal y sus antecedentes, a fin de ver los recursos y potencialidades económicas, humanas y financieras a ese nivel municipal, así como el marco legal en que se ubican en relación con el desarrollo urbano, y los obstáculos que se van a enfrentar para atenderlos.

Fortalecimiento municipal

El propósito de este capítulo es integrar una visión retrospectiva muy somera de lo que los ayuntamientos han sufrido como evolución, las reformas constitucionales al respecto, así como las consideraciones relativas a su desarrollo en general, y en una aplicación práctica: el caso del estado de Michoacán. Todo ello tomando en cuenta la importancia de este proceso de fortalecimiento del municipio, y tratando de incorporar al mismo a la población en general.

Situación jurídica previa a 1975

La fundación del primer ayuntamiento en la Nueva España, en Veracruz en 1519, no obedeció al deseo de fincar su estructura política, sino más bien estuvo encaminada a satisfacer las pretensiones personales del conquistador Hernán Cortés, ya que de esta forma se independizaba e investía de plena autoridad. Esta estructura fue punto de partida para la conquista de los territorios a

descubrir, y es a partir de este acto jurídico (Ordenanzas de Cortés de 1525) que se inicia la legislación municipal que ha dado vida a esta institución desde el virreinato, y su llegada a nuestros días, con toda la tradición que tuvieron las ciudades griegas y romanas, consolidándose en las comunas españolas en América.

Durante la administración colonial se adoptan características de gobierno altamente centralistas, llegando incluso a provocar que las divisiones municipales perdieran importancia. Posteriormente, en el periodo de 1550 a 1570, la Nueva España es dividida en 40 provincias y una alcaldía mayor, que corresponde a la ciudad de México. A partir de 1579, y hasta 1587, aparecen 129 alcaldías mayores, que constituían las jurisdicciones civiles en las que se dividía el territorio.

Con la creación de intendencias comienza la influencia francesa, y a principios del siglo XIX los españoles tienen más intervención en las audiencias, y los criollos en los ayuntamientos, factor determinante que inició el movimiento precursor de la independencia. El 19 de julio de 1808, Francisco Primo de Verdad y Ramos, siendo síndico de un ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía.

Para 1812 se promulga en la Nueva España la Constitución española de Cádiz, que provoca cambios importantes y sienta las bases de algunas características del municipio mexicano, ya que reconoce el derecho de los pueblos de gobernarse a sí mismos. Además, se introdujo el sistema de jefes políticos en México, los que presidían el gobierno de los distritos (prefecturas formadas por varios pueblos) y representaban una autoridad entre los ayuntamientos y el gobierno central. Para 1814, en la Constitución de Apatzingán se menciona que "...en los pueblos, villas y ciudades continuarán los gobernadores, ayuntamientos y demás empleos, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso".

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala (21 de septiembre de 1821) reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero no hubo cambios sustanciales en ellos, persistiendo las normas que provenían de la Constitución de Cádiz.

La Ley Centralista de 1837 suprime los ayuntamientos, que son reemplazados por jueces de paz. La Revolución de Ayutla restaura los ayuntamientos, y durante la Reforma, con el gobierno de Benito Juárez, el sistema municipal se estabiliza al promulgarse la Constitución de 1857. Cabe aclarar que la Ley del Régimen Interior de Oaxaca de ese mismo año ya establece la denominación de los jefes políticos como autoridad superior a los ayuntamientos. La centralización que surgió desde entonces fue el paso natural y se justificó para darle unidad al Estado Mexicano, que con tantos sacrificios logra la restauración de la República con Juárez. Esto permitió que durante la primera década del siglo XX el general Porfirio Díaz convirtiera a los distritos en el engranaje de su sistema dictatorial.

El centralismo, la tiranía y el odio que despertaron los prefectos durante el porfiriato fueron los motivos inmediatos de la Revolución, la que entre sus logros consagró como uno de sus principales postulados la implantación del Municipio Libre. La autonomía municipal fue sostenida insistentemente en distintos programas como principio básico, por ejemplo en el Programa del Partido Liberal Mexicano, que presidían los hermanos Flores Magón.

El gobierno de Chihuahua fue el primero que suprimió las jefaturas políticas y estableció el municipio libre, por ley del 28 de octubre de 1911. La lucha armada en México se prolonga hasta 1916, año en el que finalmente Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente de Querétaro; en él se sostiene un enconado combate sobre el municipio, se discuten varias concepciones del Municipio Libre y se acuerda que sin independencia económica no puede existir la autonomía política. El constitucionalismo federalista mexicano modifica sus fundamentos anteriores para considerar que debe consagrarse constitucionalmente el principio del Municipio Libre como conquista primordial de la Revolución.

A. EL MUNICIPIO LIBRE. La Constitución de 1917 se convierte en la primera de tipo federal que consagra, en su artículo 115, este nuevo concepto. Dicho artículo señala en su Fracción Primera: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".[45] Este postulado fue aprobado por la Asamblea Constituyente; sin embargo, la fracción II del mismo artículo suscitó una polémica entre los constituyentes, pues no llegaron a un acuerdo sobre el principio de autonomía económica. No obstante, ésta fue aprobada pese a lo ambiguo de su texto, que en su párrafo II señala: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual formarán de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades";[46] lo que puede observarse de estas facultades otorgadas al municipio es que le permitirán conformarse como célula básica de la nación. Sin embargo, se consideró que la naciente República requería impulsar su desarrollo social desde el centro y de esta manera promover la creación de centros de producción, y combatir los cacicazgos y defender la soberanía nacional frente a las fuerzas extranjeras. Esta circunstancia se veía reforzada ante la falta de un marco jurídico que propiciara una mejor organización social en el más inmediato y cotidiano nivel de vida de los mexicanos, el municipio.

[45]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.
[46]*Ibidem*, fracción II.

El artículo 115 constitucional sufrió siete reformas desde su creación hasta antes de 1975, cinco de las cuales se refieren más específicamente a su fortalecimiento, entre las que se destacan la de 1932, cuando el Partido Nacional Revolucionario presentó una iniciativa de modificación a este artículo constitucional, en la que precisaba el tipo de elección de los integrantes del ayuntamiento.

Las medidas a nivel federal para apoyar al municipio entre 1975 y 1986

Otras dos reformas del artículo 115 se dieron en 1975 y 1983, y tuvieron como propósito construir el marco jurídico que normara la participación del municipio en las acciones tendentes a organizar mejor el territorio nacional y planear su desarrollo; de la primera de estas modificaciones anteriores a 1980 ya se hizo mención en el capítulo de los antecedentes del desarrollo urbano en México, al referirse a las importantes reformas a la Constitución General que, para darle función social al derecho de propiedad, en 1975 se llevaron a cabo en los artículos 27, 73 y 115, este último sobre todo en lo referente a las políticas a seguir en los asentamientos humanos, como ya se ha comentado, adicionando para ello las fracciones IV y V.

Las acciones de 1975, y posteriormente con mayor énfasis las de 1983, marcan un hito en el proceso de reforma municipal del país, en esta ocasión por razones propias del estudio de caso, el parteaguas para el análisis del proceso en el estado, por cuanto el momento histórico se da en 1980, al inicio del sexenio que nos ocupa.

El 30 de diciembre de 1982 se expiden, a nivel nacional, la Ley de Planeación, la nueva Ley Federal de Vivienda y las reformas relativas a la protección del ambiente, los bienes nacionales y las obras públicas. Para todas estas medidas se aprovecha, ahora sí, la experiencia que durante los años de 1976 a 1982 se tuvo en la acción planificadora, y esto la hizo más adecuada a la problemática del momento.

Estas acciones se ven intensificadas en 1983 al transformarse la SAHOP (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), hoy Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que continúa con la responsabilidad de normar la acción del desarrollo urbano.

La SEDUE se encargó del mejoramiento y luego del saneamiento ambiental, que estaban en el área del sector salud, después fue la Subsecretaría de Ecología y adoptó en esa época nuevas medidas tendentes a integrar esta función ambiental globalizadora en el desarrollo urbano. Después de 1994 esta subsecretaria desaparece junto con la SEDESOL, al crearse la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

De mayor importancia para este estudio es la reforma de 1983 debido a que en ella los ayuntamientos son los encargados y responsables de la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas para el desarrollo urbano,[47] al facultar al municipio para la planeación, la regularización y control de los usos del suelo, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, y para intervenir en la regularización de la tenencia urbana y en la creación y administración de sus reservas ecológicas. Estas disposiciones quedan fundamentadas en los términos de las leyes estatales relativas para administrar la zonificación, formular y aprobar los planes de desarrollo urbano municipales, así como aprobar los límites al ejercicio de la propiedad urbana.

En estas reformas y adiciones al 115 constitucional se previó además un artículo transitorio (que fue aprobado), el cual señalaba expresamente que en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del Decreto relativo (3 de febrero de 1983), el Congreso de la Unión y los legisladores de los estados procedieran a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones locales, para proveer en forma congruente, real y programática, las bases para una descentralización.

En el segundo transitorio del decreto correspondiente a esta última reforma se faculta igualmente al municipio para captar recursos fiscales provenientes del cobro del impuesto predial y de las transacciones inmobiliarias, con el objeto de apoyar económicamente la prestación de los servicios públicos municipales.

El cumplimiento de este artículo (sobre todo en lo que a los transitorios se refiere) se consideró fundamental para la aplicación efectiva y práctica de lo establecido en la materia a nivel federal, y para que trascendiera en los estados.

A. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. La siguiente reforma del artículo 115 se llevó a cabo en 1984 y en ella se definen medidas para promover el fortalecimiento del municipio, democratizar sus sistemas y procesos políticos, planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribución de las competencias entre federación, estados y municipios.

Con las reformas de 1984 al 115 constitucional se pretendió formar las estructuras municipales con claros objetivos de democratización integral y descentralización de la vida nacional. Los fines más importantes en este caso fueron: alcanzar una más justa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político y financiero, un más amplio y sano desarrollo de las comunidades, hacer de la institución del municipio libre el más eficaz detonador de la descentralización en todos los órdenes que el concepto

[47] *Ibidem.*

implica en lo económico, político, social y cultural; la rehabilitación de la dignidad del municipio y que éste llegue a convertirse en la base de la democracia.

De esta manera, en 1984 se reforman y adicionan para adecuarse a las modificaciones anteriores la LGAH y la Ley de la Reforma Agraria, logrando también mayor congruencia entre ambas instituciones para regular el fenómeno urbano.

Acordes con el nuevo marco jurídico, se elaboran diversos planes y programas que pretenden ordenar el desarrollo urbano con distintos ámbitos espaciales de validez y diversa profundidad, ligados con la atención al deterioro ecológico, y en algunos casos con sectores específicos; asimismo, se busca ampliar las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano y los apoyos que a nivel federal y estatal se brindan a los ayuntamientos.

La capacidad técnica, administrativa y financiera de los municipios se refuerza al establecer la asesoría para la capacitación y el apoyo financiero a través de las dependencias y organismos directamente creados a nivel federal y estatal, para la función de promover y vigilar la ejecución de programas de acción del desarrollo y de la consecución de los recursos necesarios para su instrumentación. Esta acción quedará a cargo de las secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y de Hacienda y Crédito Público (SCHP), respectivamente, mientras que a la SEDUE le correspondió propiciar y promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, y a la Secretaría de Gobernación el procurar el cumplimiento de todos los preceptos constitucionales en materia de fortalecimiento municipal.

B. Instituciones o áreas específicas creadas para el apoyo municipal. Las secretarías antes mencionadas crearon, dentro de su estructura administrativa, los siguientes centros e instituciones:

- El Instituto de Capacitación Financiera (INCAFI).
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADE), de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- El Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM) de la Secretaría de Gobernación.
- En el caso de la SEDUE varían las direcciones generales abocadas al apoyo de esta problemática.
- Igualmente, se creó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Centro de Documentación de Asistencia para el Desarrollo Municipal (CECADEM).

Estos organismos actuaron, bajo los marcos de los convenios de coordinación en las entidades, a través de los programas de inversión, tanto con el seno de los Comités de Planeación de Desarrollo de los Estados (COPLADES),

como con los Centros Estatales de Estudios Municipales, donde se buscó elaborar los programas de fortalecimiento municipal en cada caso.

Al vigorizarse en la actualidad el papel rector del Estado en esta materia, se contribuye a la orientación del crecimiento, mejoramiento y conservación de las localidades urbanas y rurales del país. Al respecto se materializaron también nuevos instrumentos y programas más concretos de acción, primero con relación a la constitución de reservas territoriales, y luego con la dotación de infraestructura y equipamiento en la promoción para la construcción, y por último para el diseño de acciones de vivienda y de desarrollo urbano a nivel estatal y municipal.

Podemos decir que para 1985 ya se contaba con una estructura desde el punto de vista jurídico para el proceso de fortalecimiento municipal, y con los apoyos necesarios para el ordenamiento territorial urbano, por lo que en lo administrativo se pudo trabajar ya con esas bases.

Hasta aquí se ha hecho mención en lo general de las reformas constitucionales para apoyar a los ayuntamientos y las medidas que en este sentido se fueron tomando para adecuar su reglamentación y administración, reformas impulsadas por el gobierno de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y en particular por el Centro Nacional de Estudios Municipales y de los Centros Estatales correspondientes. Por esto mismo, los municipios han tenido que fortalecer su hacienda, regular y adecuar la administración de los servicios públicos del mismo, dentro de las políticas de descentralización del gobierno federal que se han estado fortaleciendo a partir de 1983.

C. REFORMA MUNICIPAL. En materia de planeación urbana es conveniente subrayar aquí algunas de las características y consecuencias que la reforma municipal ha venido teniendo, al menos hasta la fecha de este caso de estudio (1980-1986).

Con relación al tantas veces mencionado artículo 115 en su fracción V, señala las facultades del municipio para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencia y permisos para la construcción y participar en la creación de administración de zonas de reserva ecológica".[48] Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se indica que el municipio expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

El municipio, al ser parte del proceso de descentralización de la vida nacional, se ha ido convirtiendo, con las reformas constitucionales anteriores, en una herramienta muy importante para el fortalecimiento de la democra-

[48] *Ibidem*.

cia. Sin embargo, si sus autoridades no conocen sus capacidades reales, se puede distorsionar el verdadero desarrollo, propiciando más que una verdadera descentralización, la dispersión de los actuales problemas urbanos de las ciudades altamente pobladas del país. De ahí la necesidad de capacitar a los actores del desarrollo urbano municipal y propiciar una congruencia entre el propósito de las reformas y el manejo y aplicación de las mismas.

La descentralización, y en este caso el desarrollo urbano armónico, no puede darse sólo al promoverse la modernización y adecuación de los órganos administrativos a nivel estatal y municipal, de acuerdo con lo establecido en la carta magna. Es necesario conocer las fallas y los aciertos del desarrollo urbano para prevenir la carencia de infraestructura urbana en las ciudades con crecimiento acelerado o tantos otros problemas causados por la falta de tierra o de servicio, el deterioro del ambiente o la urbanización de terrenos con infraestructura agrícola, o por el contrario, medidas con las que se lleven a cabo inversiones para ciudades industriales o turísticas que no se requieran, con los correspondientes altos costos de infraestructura que se utilizarían a largo plazo, en momentos en que la tecnología y el desarrollo es tan acelerado que todo lo previsto se vuelve obsoleto cuando no empieza a ser aprovechado en el momento dado.

Por otra parte, precisamente debido a esa dinámica de crecimiento urbano, debemos estar conscientes de que las decisiones en esta materia deben tomarse, y de hecho se toman prácticamente a diario, por lo que la aplicación de la planeación operativa, con el correspondiente conocimiento de sus actores, debe llegar a los niveles municipales cuanto antes.

Muchas de las materias que influyen en el desarrollo urbano del país han quedado ubicadas en el radio de competencia de los gobiernos municipales y deben reforzarse para que también la función de planeación urbana que a éstos les corresponde sea integral.

Estas materias son básicamente las siguientes:[49]

- Haciendas públicas.
- Sistemas de financiamiento y subsidio.
- Funciones de apoyo al desarrollo social y económico.
- Funciones de planeación.
- Funciones de control gubernamental del ejercicio presupuestario.
- Funciones de desarrollo administrativo.
- Sistemas de colaboración administrativa.
- Cooperación para la prestación de servicios públicos.
- Delegación o encomienda, de un gobierno a otro, de funciones de gestión administrativa.

[49] *Protección Jurisdiccional y Administrativa del Municipio*, Capítulo V, "La Alternativa del Federalismo Cooperativo", pág.122.

Ante esta problemática se analiza cómo fue este proceso de fortalecimiento municipal en el estado de Michoacán.

EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL CASO DE ESTUDIO

Conviene ejemplificar aquí el caso del fortalecimiento municipal en Michoacán, ya que es revelador de circunstancias semejantes en todas las entidades del país antes de 1980, cuando con las reformas constitucionales se reforzaron considerablemente y de manera distinta las funciones y apoyos municipales, según la entidad de que se trate.

EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL CASO DE ESTUDIO ANTES DE 1980

La inquietud de llevar a cabo acciones de apoyo municipal en el estado de Michoacán ha sido permanente a partir del periodo posrevolucionario, pues desde 1938 se han planteado adecuaciones a la estructura administrativa para alcanzar la autonomía de los municipios de la entidad.

Posteriormente, en la entidad hay otro impulso al municipio cuando en 1972 se acoge la iniciativa del INDECO en un programa que esta institución estructuró para obtener el desarrollo integral de los municipios a través del apoyo de gestoría y la asesoría técnica que las autoridades locales requerían. Para agosto de 1973 se habían establecido, a través de la Delegación Estatal del INDECO 112 mecanismos de consulta e información, 10 asesorías de inversión y 56 convenios en los 13 municipios existentes en la entidad. En 6 937 localidades, con una población servida de 1 341 286 habitantes, se habían integrado por medio del programa 112 bancos de datos. El alcance de estas actividades para la fecha antes mencionada era de 46.8% de la realización total[50] a que se aspiraba.

La reglamentación estatal señalaba igualmente la conveniencia de establecer oficinas de urbanización en los ayuntamientos, medidas que en algunos de ellos fueron consideradas, aun cuando muchas veces estas funciones fueron delegadas en personas que además de ser legos en la materia, en casi todos los casos tenían otras actividades dentro de los mismos; en otros, por carecer el ayuntamiento de presupuesto para sostener las oficinas mencionadas, éstos se eliminaron, lo que hizo desaparecer también la función.

Con las adecuaciones a la Constitución se va encarando el problema de la autonomía municipal de diferente manera, dado que como ya se mencionó,

[50] INDECO (1973), "Informe de Labores del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular", 1o. de septiembre de 1972-31 de agosto de 1973, México, pp. 121-123 y Anexo de Programas, p. 13.

el fortalecimiento municipal estaba ya iniciado en la entidad desde épocas anteriores. Con la expedición en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se formalizan más y se amplían las funciones que los ayuntamientos deben llevar a cabo para lograr la cobertura de un desarrollo urbano más racional y planificado por otra parte de todas las instancias de gobierno.

Sin embargo, en lo general, los apoyos al fortalecimiento municipal registrados tanto a nivel federal como a nivel estatal hasta 1976 se debieron casi siempre a acciones inducidas desde la federación, y aun cuando en algunos casos este apoyo fue promovido directamente por el estado, casi siempre fue el centro el que dictó la conveniencia o inconveniencia de las acciones.

El apoyo al municipio en el caso de estudio entre 1980 y 1986

En el caso específico de Michoacán, en 1980 se crea por primera vez a nivel estatal la Coordinación de Apoyo Municipal. Por esta razón no se consideró necesario profundizar en las causas por las cuales tanto en el caso de Michoacán como en la mayor parte de los estados del país, los ayuntamientos aún no lograban responsabilizarse en la actividad del desarrollo urbano. En la medida en que las acciones en esta materia estén operadas por organismos más directamente vinculados con la problemática de cada asentamiento humano y con el de su población, las acciones adecuadas a la realidad serán más dinámicas y darán con ello respuestas óptimas a la misma, a través de la congruencia de los programas de fortalecimiento municipal con las demandas de los pobladores.

Para plantear cuáles fueron las ventajas y los peligros de trasladar la responsabilidad de la planeación urbana a los municipios, y por qué, se juzgó necesario exponer aquí los antecedentes de la planeación a nivel municipal, su marco jurídico a nivel nacional, y en ese contexto analizar la experiencia concreta en el caso del estado de Michoacán, en donde se crea la Coordinación de Apoyo Municipal, y en diciembre de 1985 ante el Congreso de la Unión se promueve la necesidad de ampliar, a nivel de la Constitución estatal, los postulados y poderes del municipio. El objetivo de este análisis es señalar cómo una medida de tal alcance se debe llevar a cabo después de conocer la verdadera situación de los municipios, para tener bases y designar adecuadamente, en forma diferenciada, cuáles de ellos están en condiciones de llevar autónomamente sus acciones y a cuáles hay que apoyar más, y cómo, para que alcancen a la mayor brevedad esa libertad en el derecho de autoadministrarse y fijar recomendaciones para optimizar la planeación urbana en cada caso.

Los municipios del estado de Michoacán, y del resto del país, al encontrarse inmersos en relaciones y condiciones desiguales entre sí en lo económico, político, social y administrativo, están impedidos en muchos casos para afirmar

su autonomía y ocupar el lugar que les corresponde como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado. No obstante, habrá que impulsar este proceso.

Esta desigualdad entre los municipios —entendida como proceso histórico—, ha dado lugar a la concentración de poder y actividades en determinados centros de población y a la condición actual del municipio libre, y es lo que, en última instancia, impulsa el planteamiento aquí expuesto para el apoyo al fortalecimiento municipal.

En cuanto a plantear el apoyo municipal en busca del fortalecimiento de los ayuntamientos, es importante subrayar que eso fue un programa considerado fundamental desde el inicio de la gestión gubernamental que nos ocupa, lo que se confirma cuando al establecerse su infraestructura administrativa y política se consideraron básicas aquellas acciones encaminadas a lograr paulatinamente la autonomía municipal.

A. LA COORDINACIÓN DE APOYO MUNICIPAL. El 13 de octubre de 1980, mediante modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Michoacán, se creó la Coordinación de Apoyo Municipal como instancia de relación directa con los municipios (y cuyas funciones se encuentran especificadas en el capítulo II, artículo 29, de dicha ley). Por considerarse que en ese ámbito es donde la situación político-social se encuentra más vinculada con la entidad, el gobierno de Michoacán adecuó su constitución a los ordenamientos emanados de las reformas al artículo 115 en 1976. Cabe destacar que el programa de esta coordinación se estableció con anterioridad a las modificaciones señaladas, que a nivel nacional se dieron en 1983, para generar el impulso y fortalecimiento al municipio.

De acuerdo con la ley reglamentaria del estado, mencionada anteriormente, le corresponden a la Coordinación de Apoyo Municipal, como instrumento de administración pública, la atención y despacho de los siguientes asuntos.

Funciones:

- Elaborar, con la participación de las dependencias del ejecutivo, los planes, programas y políticas tendentes a apoyar el desarrollo de los municipios del estado;
- Formular y proponer al ejecutivo la adopción de medidas y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el estado y los municipios;
- Formular y proponer al ejecutivo la celebración de convenios de coordinación con los municipios, tendientes a la realización de obras, la prestación de servicios públicos, y en general, cualquier otro propósito de beneficio común;
- Proporcionar, a solicitud de los ayuntamientos, la asistencia técnica que requieren los municipios para la ejecución de sus programas de mejoramiento administrativo;

- Formular y operar, en coordinación con los ayuntamientos, programas de capacitación para funcionarios y empleados de los municipios;
- Organizar y patrocinar congresos, seminarios y reuniones sobre administración municipal;
- Auxiliar a los presidentes municipales, cuando lo soliciten, en la realización de trámites y gestiones ante las autoridades estatales y federales;
- Establecer, conjuntamente con los municipios, los mecanismos de evaluación de las acciones que se realicen en forma coordinada entre los dos niveles de gobierno, y
- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes o que les asigne el gobernador del estado.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Coordinación planteó tres estrategias: capacitación, gestión y realización de convenios, como sigue:

Capacitación: instrumentar medios de capacitación para empleados y funcionarios de los municipios, con el objeto de coadyuvar en el desarrollo y mejoramiento del gobierno de la administración pública municipal.

Gestión: asimismo, las fracciones IV y VII del artículo 29 de la Ley estatal integran a su estructura la Dirección de Gestión, cuyos propósitos son la orientación, asesoría y apoyo a las autoridades municipales, en cualquier trámite o gestión que necesiten efectuar ante dependencias de gobierno, y cumpliendo labores de asesoría en materia jurídica y administrativa, sobre todo en los aspectos de reglamentación y en la formulación de manuales e instructivos de operación.

Convenios: en lo referente a la tercera estrategia planteada, la política de trabajo fue la promoción del fortalecimiento municipal mediante convenios realizados a través de la canalización de recursos financieros a los ayuntamientos, permitiéndoles, en parte, responder a las demandas de la población en cuestión de obras de beneficio social. Estos recursos se asignaban para que la obra concertada en forma bipartita o tripartita —de preferencia—, diera margen a que se llevara a cabo con la plena colaboración de las comunidades solicitantes de ellas, a fin de:

- Captar las propuestas de los ayuntamientos.
- Estimar la inversión de las obras y proponer la estructura financiera de la misma.
- Poner a consideración de los ayuntamientos algunas obras solicitadas por las comunidades, tendentes a mejorar las estructuras e infraestructuras de los centros de población.
- Supervisar y evaluar la ejecución del convenio.
- Asesorar a los ayuntamientos en materia técnica y en la ejecución de las obras en las que se encuentren involucrados, a través de la Coordinación de Apoyo.
- Verificar la calidad de la obra y su finiquito.

B. EL CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Ya se hizo mención de que por iniciativa presidencial se modificó sustancialmente el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este hecho, como ya se mencionó, producido en circunstancias difíciles para el país, exigía un replanteamiento en materia económica y política a nivel estatal, es decir, posibilitar mediante la transformación del municipio un cambio que modificara la estructura de la nación.

En apoyo a lo anterior, el 31 de octubre de 1984, mediante decreto administrativo publicado en el *Periódico Oficial* estatal, Nº 8, tomo CVIII, se creó el órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Coordinación de Apoyo Municipal denominado Centro Estatal de Estudios Municipales (CEEM), lo que contribuyó a que la coordinación ampliara su marco de actividades en beneficio de la población del estado. La creación de este centro vino a completar las funciones y objetivos de la Coordinación de Apoyo Municipal, principalmente en lo que concierne a la investigación, difusión, coordinación interinstitucional, aspectos de capacitación y aquellas acciones en que bajo el marco de la democracia integral y la descentralización de la vida nacional y estatal fomentan, propician e impulsan el desarrollo de la reforma municipal.

De acuerdo con las funciones establecidas para el Centro, y conforme al artículo 8º, fracción VI, del decreto formulado, el Centro contó con los departamentos de investigación y difusión para el fomento de la reforma municipal y el conocimiento de la misma.

Los departamentos del Centro permitieron a la Coordinación disponer de tres áreas: *a)* la primera, de estudios, para analizar las condiciones y problemas de los municipios; *b)* la segunda, para dar a conocer a las autoridades, instituciones y en general a los habitantes del estado, el resultado de estos estudios, análisis e investigación, así como el resultado y perspectivas del municipio, sobre todo en estos momentos en que dicho nivel de gobierno representa una alternativa para afrontar la aguda crisis económica del país, y por último, *c)* el área para impulsar el intercambio continuo con los organismos relacionados e interesados del municipio.

Las acciones realizadas. Desde la creación del centro, y a partir de las actividades de los departamentos de estudios, difusión e impulso, se llevaron a cabo diversas acciones, que en su conjunto fomentaron el desarrollo de la reforma municipal y con ello el fortalecimiento de los municipios del estado.

Las actividades de investigación. Tuvieron como objetivo principal la recopilación e información de documentos para facilitar el entendimiento y estudios del municipio; *las de difusión,* dar a conocer los resultados de estudios, análisis de investigaciones, y *las de impulso* contribuyen de modo directo e indirecto a consolidar la política de fortalecimiento municipal en el estado.

De las actividades realizadas se destacan las que a continuación se mencionan:

Estudios para la adecuación legislativa y reglamentaria de la reforma municipal. Para la elaboración de este proyecto se compilaron documentos legislativos que conciernen al municipio, con el objetivo de realizar un análisis comparativo de las constituciones y leyes federales estatales, en relación con la reforma municipal.

Estudios para el fomento de la reforma municipal. Éstos se mencionan a continuación y significaron un esfuerzo tendente al estudio y conocimiento de la realidad municipal, en el entendimiento de que estas tareas no fueron concluidas antes de 1986, se logró la integración de un acervo documental e informativo de soporte inicial para trabajos posteriores, como medio para que las autoridades, las instituciones y los organismos competentes contaran con elementos para ubicar el sentido de la praxis en las tareas sobre el municipio.

Difusión de la reforma municipal. Esta labor se realizó a partir del intercambio con los organismos e instituciones relacionados con el municipio, propiciando cada vez más la coordinación de acciones y su instrumentación, tanto para el desarrollo económico, político y social del municipio, como para la planeación del desarrollo urbano.

Difusión e intercambio institucional. Esta tarea se efectuó bajo la perspectiva de difundir las acciones que el gobierno del estado y los municipios realizaron en materia de fortalecimiento municipal, con el objeto de mantener comunicación e intercambio con los tres ámbitos de gobierno. En términos de este intercambio, se efectuaron reuniones de presidentes municipales y representantes de los organismos estatales de apoyo y fortalecimiento de los municipios, con la finalidad de analizar las experiencias, situación, avances y prospectivas de la reforma municipal. Aparte de estas reuniones, de manera constante y continua se asistió a distintos actos convocados por el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) y por otros organismos involucrados en la situación y problemas del municipio.

Difusión y evaluación del fortalecimiento municipal en el estado de Michoacán (periodo 1980-1986). En este sentido, se contó con un proyecto que permite difundir las acciones realizadas por la federación, el estado y los municipios en materia de fortalecimiento municipal.

Consulta popular. Para impulsar la reglamentación municipal, el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Gobierno y del CEEM, estableció un proceso de consulta popular para impulsar la reglamentación municipal, cuyo objetivo consistió en lograr una movilización para promover la participación de todos los sectores sociales en el esfuerzo por activar los recursos humanos y naturales de cada municipio.

Guía de la presidencia municipal. La instrumentación de este proyecto tuvo como propósito proporcionar a las autoridades municipales elementos que les permitieran entender mejor el quehacer del gobierno municipal, y de esta manera impulsar su fortalecimiento.

Todas estas acciones indudablemente preparan mejor a las autoridades municipales para mejorar la planeación operativa a nivel local.

Capítulo
CUARTO

MÉTODOS DE PLANEACIÓN Y LAS MEJORES PRÁCTICAS

Métodos de planeación y las mejores prácticas

Es conveniente conocer las respuestas de los profesionales en el caso del proceso urbano anteriormente señalado, por lo que haremos un recorrido sobre los métodos seguidos en el país para atender este fenómeno, de por sí complejo, que aumenta en complejidad por el crecimiento urbano acelerado a partir de la década de los cincuenta, cuando comienzan a ponerse en operación.

Métodos de planeación urbana a nivel federal anteriores a la estructura del método operativo propuesto

Los métodos de planeación aquí descritos fueron los más frecuentemente aplicados por los profesionales dedicados a esta actividad. En la mayoría de los casos se carecía de antecedentes de los lugares y centros poblados que había que atender, y de la práctica y de los métodos aplicables en esta actividad. Sin embargo, fue surgiendo una disciplina como resultado de la experiencia de los pocos profesionales que tuvieron a su cargo la tarea de afinar, adecuar o perfeccionar dichos métodos con base en las experiencias anteriores.

Anteriores a la Ley General de Asentamientos Humanos 1976

Uno de los métodos más generalizados en la época en que se incrementó la demanda de planos reguladores, solicitados por las autoridades estatales y federales, fue planteado como resultado de las propuestas emanadas de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y de la Carta de Atenas, redactada para el caso de este proceso para los países desarrollados en 1933. En México este método sirvió de base a otros, que fueron muchas veces mejorados y adaptados; como ejemplo tenemos el primero, que los viejos urbanistas ya habían aplicado con anterioridad y que gracias a su experiencia iban complementando y adaptando para nuevos proyectos.

Durante el crecimiento y la regulación de las principales ciudades del país en esta época, casi siempre se contó, afortunadamente, con el paso de estafeta entre los primeros planificadores urbanos de esos años y sus sucesores: Carlos Contreras y José Luis Cuevas, primero; Domingo García Ramos y Carlos Lazo, después; y los egresados de la Escuela Nacional de Arquitectura (ENA-UNAM) que querían aprender para, en ese proceso, hacer sus primeros ejercicios o sus tesis profesionales. Entre éstos, primero alumnos y colaboradores después, están Augusto Pérez Palacios, Pedro Ramírez Vázquez, Enrique Cervantes, Homero Martínez de Hoyos, Vicente Medel, Miguel de la Torre, Guillermo Rosell y muchos otros que fueron incorporándose a estas tareas en la SePaNal, y quienes a partir de la segunda mitad del siglo hemos seguido sus pasos. De esta manera se hicieron Planos Reguladores, como ya se dijo, para la mayor parte de las ciudades capitales del país y muchas otras que fueron atendidas de esa manera.

Posteriormente, cuando en 1976 hubo necesidad de generalizar el proceso de planeación para el resto de las ciudades de México, por desgracia no se siguió la experiencia anterior quizás porque los nuevos funcionarios de la SAHOP pensaron que si las ciudades estaban mal era porque los métodos de los planificadores urbanos anteriores a ellos también lo estaban, por lo que no había que considerar la experiencia de esos métodos, sino buscar otros *más modernos*. Fue así como se elaboró la metodología que posteriormente se instituyó desde la SAHOP a nivel central para el resto del país

A. SISTEMATIZACIÓN APOYADA EN LOS POSTULADOS DE LOS CIAM. El método propuesto por los CIAM sirvió de base, como ya dijimos, para los planos reguladores que durante el sexenio 1946-1952 fueron solicitados desde sus inicios por la Secretaría de Bienes Nacionales (SBN), cuando por primera vez en nuestro país se instituyó la práctica de la planeación urbana a nivel de la federación como medio para apoyar a los gobiernos estatales desde el centro en el proceso de proponer el ordenamiento urbano en las ciudades capitales de la mayor parte de las entidades federativas. Esta actividad se practicó con posterioridad, además, a nivel de cabeceras municipales, esto a solicitud de algunos alcaldes, que lo estaban requiriendo ya fuera por lo acelerado de su crecimiento o porque se puso de moda que toda ciudad que se preciara de serlo debía tener un plano regulador.

En sus inicios, este método contaba con nueve pasos, los que, como en todo proceso de planeación, nos llevan a conocer, procesar, proyectar y realizar; en este caso, el maestro Domingo García Ramos[51] los describe como sigue:

[51]García Ramos, Domingo, *Metodología para el estudio y realización de programas de desarrollo urbano*, 1963, pp. 68-72.

Primer paso: conocimiento previo, de acuerdo con las necesidades sentidas, la tesis urbanística y el conocimiento de los medios e interdependencias.

Segundo paso: diagnóstico inicial y establecimiento de una hipótesis.

Tercer paso: investigación sistemática; se entiende que ésta se llevará a cabo en grados y de acuerdo con la solución tentativa, la que puede dar origen a rectificaciones de hipótesis planteadas, hasta encontrar la acertada.

Cuarto paso: interpretación y diagnóstico definitivo, lo que a su vez plantea la solución (ver cuadro).

Quinto paso: discutida, analizada y confrontada con otras posibilidades, se toma la más adecuada.

Sexto paso: difusión del plan; uno de los mayores escollos que tuvieron que enfrentar los planos reguladores en su aplicación fue mantener su secreto, procediendo por sorpresa y provocando naturalmente la reacción por ignorancia de lo que se requiere hacer e incomprensión de parte del público. Es acertado el paso, que se incluye, de informar a la población que se piensa resolver los problemas abandonando la política anterior del golpe sorpresivo. Cabe aclarar que esto tenía que hacerse porque se carecía entonces de una ley que apoyara acciones en beneficio de la mayoría, lo que afectaría a unos cuantos o traería como consecuencia el impedimento de esa acción. Esto seguramente no tendría tropiezos si la opinión pública estuviera debidamente encauzada.

Séptimo paso: se menciona como institucionalización, lo que debe entenderse como legalizar los procedimientos del paso anterior. De todos modos, decía el maestro García Ramos, no hay que olvidar que la planificación no se hace por simpatía (habrá que recordar que en aquel entonces no había leyes que respaldaran estos procesos, y que hasta la fecha en muchos casos así se sigue haciendo).

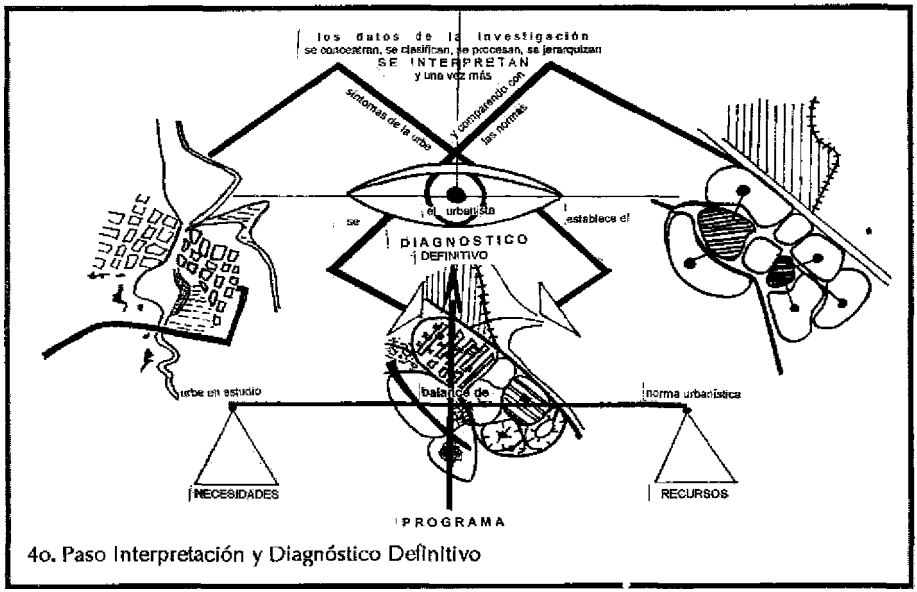
Octavo paso: la ejecución.

Noveno paso: el balance periódico, en el que habrá de comprobarse la satisfacción de los objetivos o, en su caso, las posibilidades de rectificación, cerrándose el circuito con objetivos futuros, nuevas necesidades sentidas, etcétera, lo que quiere decir actividad continua y de ninguna manera tarea concluida (ver cuadro).

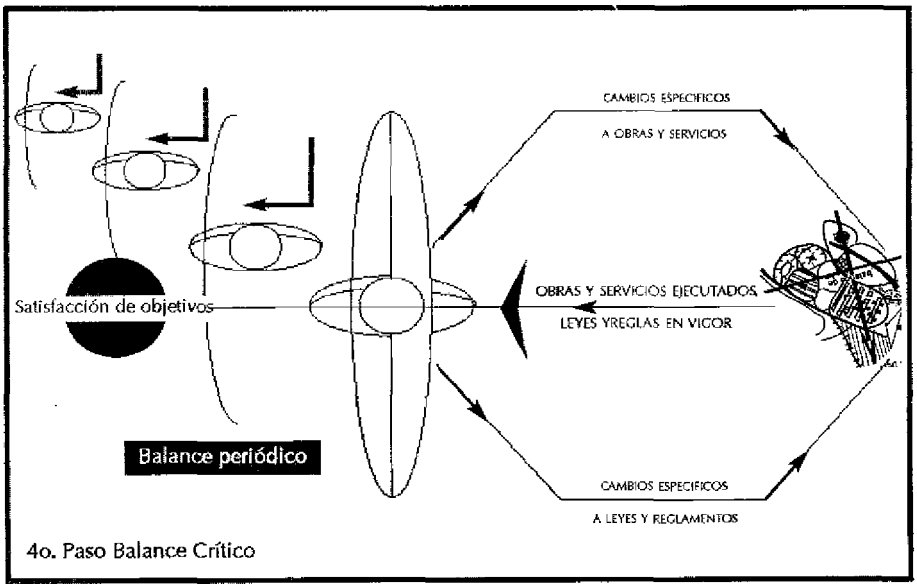
Este método fue publicado por la SePaNal en 1960 con lujo de gráficas bajo el título de "Método guía para el estudio y realización de programas de desarrollo urbano" y reeditado para las Jornadas Internacionales de Arquitectura, organizadas por la Unión Internacional de Arquitectos, llevadas a cabo en la ciudad de México en 1963, y que antecedía los nueve pasos del "método de estudio", en cuya introducción se exponía "la razón de ser del trabajo" con las causas principales de la inoperancia de los planos reguladores, el objetivo central y la "tesis urbanística", contenida en 14 puntos.

Es importante hacer notar que este método, por simplificado que haya sido, consideraba desde sus inicios los tres últimos pasos fundamentales

MÉTODO PARA EL ESTUDIO Y REALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO



4o. Paso Interpretación y Diagnóstico Definitivo



4o. Paso Balance Crítico

Fuente: SEPANAL, "Método y guía para el estudio y realización de Programas de Desarrollo Urbano", Jornadas Internacionales de Arquitectura, Unión Internacional de Arquitectos.

—institucionalización, ejecución y evaluación—, y en el caso del último, la evolución debe ser atendida directamente por la autoridad que lo ejecuta y el organismo que lo propone para que la experiencia se aproveche.

Posteriormente, el propio maestro García Ramos presentó una "Tabla Sistemática de Investigación Urbanística", en la que como en el caso anterior, se nota la influencia plena de los CIAM y curiosamente la inicia con un décimo paso, para considerar por tanto los nueve anteriores. Los contenidos siguientes son particulares para el análisis de ciertos aspectos que deben tomarse en cuenta y que describe ampliamente en su libro *Iniciación al Urbanismo*,[52] y sólo se nombran aquí los pasos que este método considera y expone, excepción hecha de los últimos dos, que por su peculiaridad y poco uso en otros métodos vale la pena citar:

10. *El medio.*
11. *Uso de la tierra.*
12. *Volumen construido y espacios abiertos.*
13. *Equipo.*
14. *Ética y estética.*
15. *Influencias sociales económicas.*
16. *Legislación.*
17. *Financiamiento.*
18. *Etapas de realización.*
19. *Diversos.*

Y los dos últimos:

20. *Reacción racional:* Se refiere a la experiencia que se tenga respecto a las deformaciones u objeciones a la obra realizada, justificadas por un agente físico: hundimiento, grietas, exceso de iluminación, ventilación, accesos, aprovechamiento de la tierra, dominio de la propiedad, y seguridad; se incluyen igualmente *Reacción del cliente, Reacción del público* y *Reacción de la autoridad.*[53]

21. *Reacción sentimental:* Hace referencia a las deformaciones de la obra realizada, en el curso de su vida, por agregados o supresiones no justificados por un agente físico sino exclusivamente sentimental, y la trata en tres puntos *Reacción del cliente*, la *Reacción del público* y la *Reacción de la autoridad.*

El método en que se basó esta etapa tuvo entre sus fallas haber sido conceptualizado sólo por arquitectos con una visión funcionalista que dividía la ciudad por funciones, por ende, *zonificándola*, lo que acarrearía, con el paso del tiempo y el crecimiento urbano, su desestructuración en razón directa con su tamaño.

[52]Considero de suma importancia que los estudiantes de urbanismo conozcan y consideren este método expuesto por el Arq. García Ramos.

[53]*Ibidem*, pp. 258-259.

No obstante, entre los aspectos positivos de esta metodología pueden observarse, entre otras cosas, que en los últimos pasos estaban considerados aspectos de evaluación inicial que tomaban en cuenta otros niveles del ser que por desgracia han sido olvidados después (por ejemplo, la consideración a los usuarios, el sentimiento y cómo hacer felices a esos beneficiarios del plan). El hecho muchas veces criticado de esta investigación era que se consideraba exhaustiva y exagerada. Sin embargo, ahora, a la distancia, nos percatamos de que por ser levantada por los autores mismos del Plan Regulador en cuestión no requería de grandes investigaciones; además, éstos tenían necesariamente que conocer mejor, tanto cualitativa como cuantitativamente, la zona urbana de que se tratara, y con ello ser más realistas en sus propuestas.

Ahora, con la sistematización de la información, desaparecen estos vínculos y la información que llega a los diseñadores está tan procesada que éstos olvidan quiénes son los destinatarios y se convierten en simples diseñadores de zonas y áreas, con lo que se pierde, consecuentemente, el objetivo primario y último del urbanismo: *la población*.

B. OTRAS METODOLOGÍAS ANTERIORES A 1976. También se encuentran los métodos planteados por diversas instituciones federales, generalmente apoyados en el anterior y no siempre publicados para su mayor difusión. Entre ellos destacan uno de la Secretaría del Patrimonio Nacional (SePaNal), los del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Secretaría de la Presidencia, y otros más resultado de estudios a nivel estatal, como los de las Juntas de Planeación de Jalisco y Nuevo León, posteriormente las del Estado de México, y de éstos, los del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS).

La mayor parte de estas metodologías, incluyendo la de los CIAM, devienen del método científico, que desde luego no debe considerarse como el mejor para el análisis de lo social; esto se debe en parte a que fueron concebidos generalmente por planificadores físicos que aún no consideraban este fenómeno como un factor socio-político sino que se circunscribían a lo físico-territorial.

Cabe hacer mención especial de una publicación de la SePaNal, que con una estructura interesante a base de cartoncillos sueltos a manera de fichas clasificadas permitía un manejo ágil, que se denominó simplemente "Urbanificación, documentos"; por otra parte, igual reconocimiento merecen los conceptos en que se apoyaban las tesis y trabajos de la Subsecretaría de Urbanismo de esa Secretaría, y el método descrito, que presenta la investigación básica llevada a cabo por la Dirección General de Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura; las normas de ingeniería municipal y de establecimientos urbanos, estas últimas de verdadero interés y primeras en su

género en materia de estructura urbana a nivel oficial en nuestro país; y por último, la realización en materia de planeación urbana y los eventos y foros nacionales e internacionales.

El resultado de los planos reguladores elaborados con estos métodos se traducía en planos que incluían de 15 a 25 láminas, generalmente muy bien presentadas, pero rara vez reproducidas. Los últimos, correspondientes a las propuestas, eran documentos casi secretos, y los primeros generalmente eran motivo de exposición en la presidencia municipal o en algún otro lugar público de la ciudad. El anexo escrito o la publicación era poco frecuente, y de éstos la mayor parte de los que subsisten son resultado de exámenes de licenciatura de la entonces Escuela Nacional de Arquitectura (ENA) o de la necesidad de hacer presentaciones formales de ellos a nivel de los gobiernos solicitantes.

LA METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP) DESPUÉS DE 1976

Debemos mencionar algunas consideraciones recientes con relación al método propuesto con posterioridad a la LGAH por la SAHOP. Una vez consolidada e institucionalizada la administración, en la Subsecretaría de Asentamientos Humanos (de la SAHOP) entre 1980 y 1982 se produjo una cantidad considerable de manuales normativos que fueron utilizados como herramientas para llevar a cabo las propuestas de planeación del desarrollo urbano; posiblemente algunos consideraron como antecedentes los métodos y normas mencionados, pero sin haberles dado crédito en caso de que así haya sido. Destaca entre éstos la metodología propuesta por sus funcionarios —a tres años de institucionalizarse la planeación a través de la LGAH—, que se sintetiza adelante, la cual quizás por haber sido elaborada desde el centro y formulada por técnicos —muchas veces académicos de alto nivel, pero con poca experiencia o sin vinculación con los antecedentes de la planeación, la realidad y las particularidades de las diversas regiones y localidades del país—, resultó demasiado costosa socialmente y poco operativa para la mayor parte de los municipios y de los centros de población a los que iba dirigida.

Por su complejidad y exhaustividad, las metodologías de la SAHOP trajeron consigo, además de un derroche de recursos para su publicación y como apoyo en la elaboración de los planes de los centros de población y municipales, su escasa aplicación y una separación drástica entre la realidad y la urgencia de ser atendida.

Los planes apoyados en este método se elaboraban a nivel central con recursos humanos y financieros como apoyos de la federación —hubo casos de despachos que presumían de haber realizado en menos de dos años más de 40 planes en diversos lugares o municipios—. Para poner en operación

éstos se pensó dónde aplicar esta norma de trabajo como herramienta de planeación, pero no siempre cómo podría alcanzarse.

Es también importante el horizonte temporal de elaboración de planes de dicha metodología, ya que su comprensión y aplicación requiere de tiempo, pues desde el punto de vista político-administrativo, las gestiones gubernamentales de las autoridades en los diferentes niveles se dan desfasadas, por lo que hay que tomar en consideración también como un hecho real que no puede existir una coordinación entre los lapsos de gobierno de la federación, los estados y los municipios. Esto acarrea una reducción del tiempo de que se dispone para realizar los programas y proyectos que se proponen en los planes, a lo que hay que agregar que aun cuando los periodos presidenciales y de gobernadores son iguales —seis años—, en muy pocas ocasiones coinciden en alguno de los 31 estados de la República (solamente los estados de Jalisco, Tabasco y Chiapas son más o menos coincidentes en tiempo con el cambio de poderes federales). Para las autoridades municipales, el periodo se reduce a tres años, por lo que los ayuntamientos ven siempre limitado su tiempo real de acción, y deben adaptarse a la circunstancia y a los pliegues y repliegues de la política, lo que hace que se integren con mayor dificultad estos planes, más aún si, como sucede a menudo, las autoridades no conocen la problemática local —en ocasiones tanto los encargados de hacer los planes como los responsables de llevarlos a cabo desconocen totalmente la problemática—. A todo ello habrá que agregar un aparato general de planeación a nivel central que requiere de un proceso largo y muchas veces farragoso en su tramitación para brindar asesorías federales o estatales.

Ante estas circunstancias, la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, a tres años de creada, y con el propósito de brindar apoyo metodológico en el momento que se impulsaba la planeación urbana, planteó un programa de capacitación y actualización a los grupos estatales de planeación, que tenía las ventajas de generar un lenguaje, y las desventajas de generalizar posibles errores y fallas antes de haber evaluado la metodología propuesta.

La metodología de la SAHOP requería, primero, de un estudio detallado de la situación del país en materia de asentamientos, el establecimiento de concepciones de una terminología novedosa para el desarrollo del proceso después de su instrumentación e impresión y por último, de la divulgación para su aplicación en todos los niveles. Este método, por el tiempo que requiere para el desarrollo de la investigación, con largas fases sucesivas previas al proyecto propiamente dicho, y por la incompatibilidad entre quienes los elaboran y los lugares donde se pretende su aplicación en un tiempo determinado, resulta difícil, inoperante y costoso en la práctica, ya que la mayoría de las veces, en el caso de ser aplicados, los estudios se vuelven obsoletos o resultan confusos para el siguiente grupo de planificadores, los que sin conocerlos o sin haber participado en su elaboración, deberán aplicarlos.

De esta manera se promueve y generaliza una metodología que, por su carácter y procedencia federal, se institucionaliza y se impone en todo el país por medio de publicaciones, eso sí, de gran calidad.

En una primera instancia se editan manuales para la elaboración de planes de desarrollo urbano estatal y municipal, con textos con un mínimo de 500 cuartillas e instructivos para la elaboración de planos, que conforman el anexo gráfico del documento escrito, muy bien impresos, y que son ampliamente difundidos, con lo que se trata de dar una norma común en los aspectos a considerar en el proceso de planificación: simbologia, variables, formas de procesar la información solicitada, tipo de representación en planos con una cartografía básica, seleccionando escalas para cada caso, planos para casos específicos de soluciones, propuestas en programas y otros.

Sin embargo, resulta difícil en principio utilizar este método y apropiarse de él, incluso para quien tiene una capacitación adecuada y experiencia en este campo, más aún cuando se daba por sentado que esa experiencia no era frecuente entre quienes lo utilizarían.

A. DESCRIPCIÓN SINTÉTICA DE LA METODOLOGÍA SAHOP-SEDUE. En el caso que nos ocupa, el gobierno del estado de Michoacán utilizó también este método, desde su imposición por la SAHOP hasta 1980, cuando se planteó el método aquí propuesto.

El equipo de planeación estatal, como ya se dijo, utilizó la metodología SAHOP-SEDUE tratando de adaptarla a sus requerimientos para realizar planes municipales y urbanos de desarrollo, por lo que adoptó en ese momento el instrumento propuesto por la SAHOP que a continuación se describe,[54] y que ilustra tanto las características metodológicas de este proceso a nivel nacional y estatal, como lo infructuoso del esfuerzo, ya que nunca fue realmente utilizado por resultar muy oneroso. Quizás por la presión que la dinámica del desarrollo urbano tuvo en este caso, y el cambio de gobierno en 1980, se propició el impulso para llegar a la planeación operativa que adelante se expone, entendida como el método que motivó este libro, entre otros, y que pretende ser más ágil y fácil de abordar; siempre dentro de la terminología de *método* de la Secretaría, para utilizar un lenguaje común.

En el caso del método para el plan municipal de desarrollo urbano, que se describe como una síntesis del de la SAHOP, los diferentes niveles considerados, tanto de información —anteriores a la consecución de las propuestas para la solución de la problemática urbana—, como para el plan propiamente dicho, su operación e instrumentación son los siguientes: el *normativo*, el *estratégico* y el de

[54]Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas (1981), "Adaptación de la metodología SAHOP". Documento de trabajo de la Dirección de Desarrollo Urbano del estado de Michoacán. mimeo, 20 pp.

corresponsabilidad sectorial. Las características de estos niveles, que llegaron a ser utilizados frecuentemente por los diversos ámbitos de gobierno para la planificación del desarrollo urbano en esa época, se sintetizan como sigue:

I. Nivel normativo. Fase en la cual a partir de las conclusiones de los antecedentes e información general, se estudian algunos instrumentos que norman y condicionan el desarrollo de la localidad, y que a su vez determinan los objetivos que se fijarán para el plan del centro de población, y que constan de los siguientes pasos:

Antecedentes. Señalan el punto de vista de los objetivos generales, la ubicación del plan municipal en el sistema nacional urbano, y las bases jurídicas que lo apoyan.

Diagnóstico. En él se plantea establecer la siguiente información: en lo que se refiere al medio físico (topografía, clima e hidrografía), se busca captar rasgos de posibles pendientes, zonas accidentadas, semiplanas y planas, y definir las áreas aptas, desde el punto de vista de las pendientes (entre 0 y 15%), la precipitación pluvial, temperaturas máxima, media y mínima, los meses fríos, calurosos y los vientos dominantes (si se desea ser exhaustivo, falta consignar en esa información datos edafológicos, tipo y calidad de suelos, la geomorfología indicadora de fallas tectónicas y composición de las capas subterráneas de la Tierra).

En los aspectos demográficos se determina la población en un horizonte temporal retroactivo de tres a cuatro décadas (datos censales de 1950, 1960, 1970 y 1980) por municipio y localidades; damos por sentado que interesa también la composición de la población por periodos de edad (pirámide de edades).

En cuanto a la *localización* de los asentamientos humanos, en el área en estudio se pide determinar un *sistema de ciudades* (aquí cabe hacer la aclaración de que quizás en ese momento existía este concepto sólo desde el punto de vista empírico y natural), en el que se señalen cualitativamente las ventajas comparativas que las localidades del municipio presentan entre sí y frente a otros, así como las distancias existentes entre ellos, sistema con el que cuenta cada localidad, y su jerarquía; se señalan las condiciones actuales de los elementos y el número de usuarios (se deben dar estos datos para poder evaluar la eficiencia relativa del equipamiento).

En el renglón de *vivienda* se hace una retrospectiva de tres decenios, 1960, 1970 y 1980; calidad de vivienda, con índices de hacinamiento, materiales de construcción, tipo de tenencia de la vivienda, si se contaba con agua potable, drenaje y alcantarillado, así como sus condiciones.

En *suelo urbano,* se apunta el área urbana actualmente ocupada (hectáreas), los habitantes por hectárea (densidad de ocupación, que puede darse como densidad bruta o neta), áreas vacantes de más de 1 000 metros cuadrados.

En *infraestructura y servicios urbanos,* se busca determinar la población servida por la infraestructura, urbana y rural, con el porcentaje de cobertura.

En *vialidad y transporte*, se solicitan las características de la vialidad; la jerarquización, el porcentaje de vialidad pavimentada, el señalamiento urbano, así como el transporte público. En este renglón, en la ocupación del espacio geográfico para infraestructura interurbana se asientan los elementos existentes en cuanto a carreteras pavimentadas, caminos revestidos, caminos de terracería, vías férreas, aeropuertos, presas, puertos y bordos.

Para la *prevención y atención de emergencias urbanas*, deben identificarse los riesgos potenciales que afectan a las localidades en zonas de alta sismicidad, inestabilidad, áreas inundables y de acumulación de desechos urbanos o industriales.

En cuanto al *uso actual de suelo*, se refiere a las superficies que se destinan a los diferentes usos: agrícola, agropecuario y forestal.

La *tenencia de la tierra* debe apuntar las superficies en cada modalidad legal de propiedad: privada, pública, federal, estatal y municipal, ejidal y comunal.

Dentro de los *aspectos económicos*, se recopilan las características de las actividades productivas que se desarrollan en el municipio: valor bruto de la producción, principales productos, lugar que ocupa la actividad más importante a nivel nacional y estatal, la población económicamente activa (PEA) para 1960, 1970 y 1980 y por sectores, niveles de ingreso, estructura alimentaria y tasas de mortalidad y morbilidad.

En el *medio ambiente* se incluye el patrimonio cultural e histórico, el natural, así como la erosión y la contaminación. Así, se señala la tendencia de la inversión pública por sectores en las décadas de los setenta y ochenta para la conservación de monumentos históricos, bosques naturales, sitios y paisajes, zonas de erosión en hectáreas y su nivel, y en cuanto a la contaminación, si se presenta en suelos, agua, aire, o es visual o por ruido.

Para conocer la administración y operación del municipio, habrá que integrar su organigrama, el presupuesto que se va a ejercer y la protección que en infraestructura y servicios tendrá que prestar el propio municipio.

Por último, en este nivel, para la integración plena del diagnóstico habrá que identificar las necesidades percibidas por la comunidad y sus prioridades. Este aspecto es muy importante, y no siempre se le da el valor que realmente tiene.

Pronóstico. Es una perspectiva del futuro y debe contener aspectos demográficos, crecimiento de las áreas urbanas, medio ambiente, desarrollo general y otros, tales como las emergencias urbanas, equipamiento urbano y vivienda. En este intento de simplificación entre el diagnóstico y el pronóstico, parece haber un vacío en su integración, pues no hay correspondencia entre los elementos que se consideran en el diagnóstico y los que se refieren al pronóstico.

Objetivos específicos. Sólo se da la denominación, sin ningún desglose por aspectos, problemas a solucionar u otros elementos que caractericen estos objetivos, y que debe ser el punto más claro a determinar.

Ordenamiento del territorio. Se plantea consignar en éste un escenario de distribución de la población y de las actividades económicas, el sistema de ciudades y el sistema de enlace.

Desarrollo urbano de los centros de población. Aquí se proponen metas y políticas.

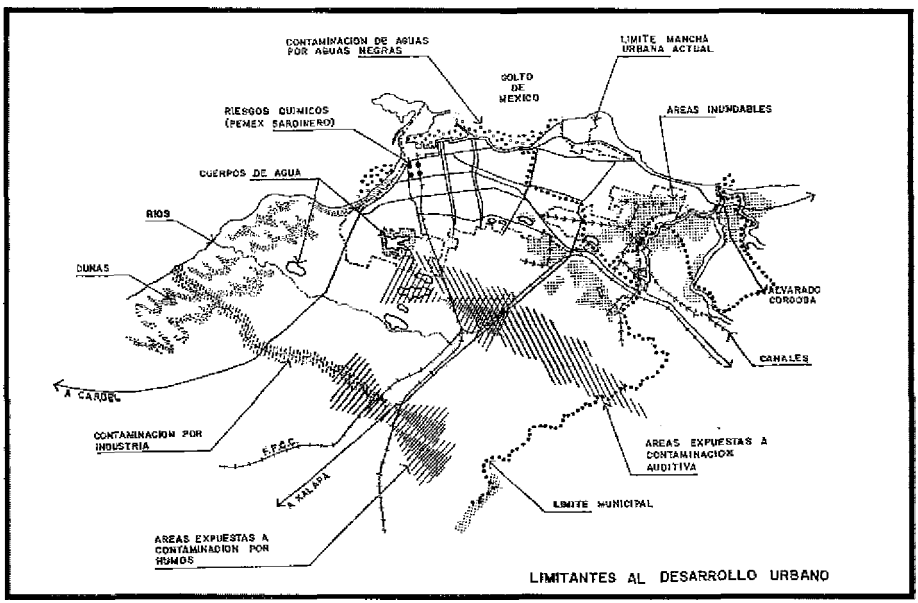
Elementos componentes del sector asentamientos humanos. En este renglón se proporciona una lista de reservas territoriales, suelo urbano, vivienda, equipamiento urbano, infraestructura y servicios urbanos, vialidad y transporte urbano, ecología urbana, prevención y atención de emergencias urbanas, participación de la comunidad, administración del desarrollo urbano y propuestas para la administración pública.

Clasificación básica de aptitudes del suelo. Desde luego, aquí se consigna la vocación del uso del suelo.

Ocupación del suelo. Se apunta al relacionar las superficies: urbana, industrial, la infraestructura interurbana, para recreación, paisaje o ambos, la agropecuaria, la de propiedad federal, estatal o municipal y otras ocupaciones. Asimismo, se incluye la ocupación urbana para nuevos centros de población (provisiones de suelo).

Las políticas. Por último, en este nivel se incluyen las políticas vigentes en la entidad en cuanto al desarrollo urbano.

Vienen después otros niveles, que más que considerarse parte del plan son complementarios, pues tienen una función orientadora y son herramientas para su operación (cuadro 15).

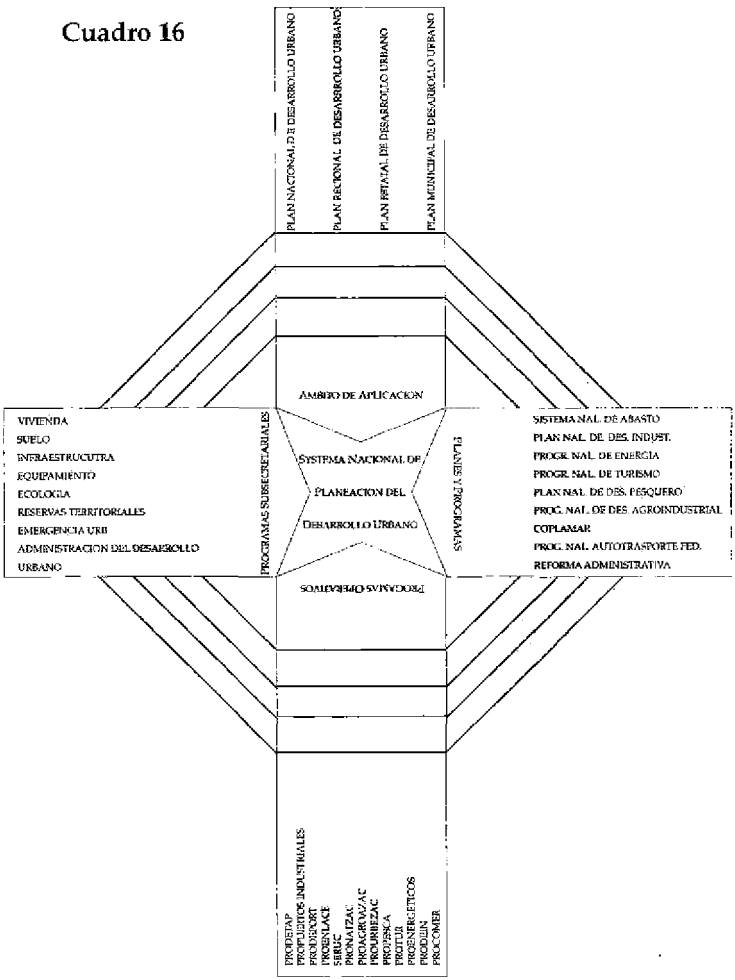


II. Nivel estratégico. Es el proceso de dirección y orientación en el tiempo y el espacio determinados de las operaciones y acciones que conducen a cumplir con los objetivos; en él se apuntan:

Los programas del sector asentamientos humanos. Los programas federales y estatales vigentes al momento de la adaptación de la metodología; en este caso: Prodeim, Programa de Delimitación Jurídica del Centro de Población, Proenlace, Seruc, Pronat, Prourbe, Proagro, Propesca, Protur, Pro energéticos, Pro puertos industriales, Procomer, etcétera.

En este nivel se trata de que las autoridades municipales conozcan todas las instancias e instituciones que pueden ser consideradas para solucionar problemas en campos específicos (cuadro 16).

Cuadro 16



III. Nivel de corresponsabilidad sectorial. Trata de determinar cuáles son los problemas, y quiénes y cuándo darán respuestas con responsabilidad a las necesidades planteadas; aquí se incluyen:

El sector asentamientos humanos. Se examina todo lo relacionado con la infraestructura y redes urbanas del municipio, así como lo que se refiere a servicios públicos en los centros de población.

Los compromisos. Aquí se pretende consignar los compromisos que el municipio ha concertado y debe concertar con las instituciones de otros niveles, para llevar a cabo los fines propuestos.

La corresponsabilidad sectorial. La que se debe dar entre el sector de asentamientos humanos y los otros sectores que los gobiernos federal y estatal han estructurado para llegar a las soluciones buscadas.

IV. Nivel instrumental. En él existe un conjunto de elementos jurídicos, administrativos, económicos, financieros, técnicos y de comunicación que permiten la institucionalización y ejecución operativa del plan de desarrollo urbano. Éste es el último nivel explicado en el método adaptado casi textualmente del de la SAHOP, y que aquí se sintetiza. En él se apuntan:

Los instrumentos administrativos y financieros, y los instrumentos de participación. En ellos deben quedar contenidos la enumeración de todos los instrumentos que permitan la racionalidad contable en el uso de los recursos existentes y asignados y los tiempos de inversión, así como todo aquello que haga posible la participación concertada de la comunidad.

Toda la información recopilada y procesada como resultado de la metodología de la SAHOP, tanto en la Subsecretaría de Asentamientos Humanos como en la adaptación ya simplificada que se pretendió ejercer para Michoacán, sólo significó la integración del diagnóstico y las propuestas a través de proyecciones que, en el mejor de los casos, se puede realizar en un lapso de 8 a 10 meses; la fase siguiente del proceso, que en realidad debería ser el instrumento de planeación, o sea los planos del estudio basados en esta metodología, se consideran solamente como un anexo gráfico. El texto del plan resulta, en términos generales, largo y difícil de leer, ya que es tan voluminoso que siempre existe una versión abreviada y otra más reducida aún, que es la carta-síntesis, que incluye también los planos de propuestas; esta última es la que resulta más práctica y manejable, por lo que es la que se utiliza para consulta.

Como se ha comentado, en el momento histórico en que se crearon estos métodos no se contaba con la información necesaria ni con los antecedentes que facilitaran el establecimiento de un diagnóstico, ni con el número de técnicos y profesionales de la planeación que deberían existir a nivel estatal o en las localidades donde se iban a aplicar, por lo que sólo el desarrollo del nivel normativo ocupaba gran parte del término de gestión de un municipio, si se llevaba a cabo; algo similar ocurrió en los casos en que al gobierno estatal le tocaban los otros niveles consignados y su posterior publicación, decreto y, a veces, aplicación.

En el caso de esta metodología, las características de los programas del sector y de los niveles que siguen al estratégico pueden resultar de utilidad como manual, aparte de definir su situación en el momento de realizarse el plan, o como dato histórico, para el caso de que si éstas varían, como puede suceder por razones políticas o sociales, no deje de tener validez el decreto que institucionalizó el Plan; lo mismo sucede en el caso de los compromisos y grado de responsabilidad que paulatinamente va adquiriendo el ayuntamiento con relación a los programas de desarrollo urbano propuestos.

A través de la SAHOP se elaboraron, entre 1978 y 1982, numerosos planes de centros de población y 2 000 de desarrollo municipal, de un total de 2 378 municipios del país. Sería importante saber a la fecha cuántos de estos planes están archivados, en proceso de revisión y actualización o buscando su compatibilidad con la problemática real de las entidades federativas y de cada poblado y municipio; cuántos se aplicaron para atender necesidades inmediatas y cuántos han sido ya actualizados y simplificados.

B. CONSIDERACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA SAHOP. Esta metodología, además de reducir el tiempo probable de aplicación del plan, una vez terminada la investigación y transcrita a un acervo de hasta 30 planos, requiere, para instrumentarse, de otro proceso mucho más largo aún y, desde luego, de un grupo técnico interdisciplinario capacitado y con experiencia de la problemática en estudio, que sólo en muy pocas entidades de la República se tenía o se propuso preparar. Esto era aún más grave en el caso de los gobiernos municipales.

Entre los inconvenientes de esta metodología se encuentra el hecho de confundir el proceso de planeación y sus logros con la consecución y operación del programa y proyecto, así como la impresión del plan y los decretos derivados de dichos estudios, ya que en muchos casos se llegó a considerar que el objetivo final en cada entidad federal era contar con un número considerable de ellos, mayor que los de otro estado, y esta competencia podría ser válida si estos planes hubieran sido, en todos los casos, operativos y aplicados en sus respectivas ciudades.

La metodología propuesta resultó compleja, rigurosa y frecuentemente apartada de la realidad y de las características de la población urbana en cada región del país, y estuvo enfocada más a planear programas a largo plazo que a plantear soluciones concretas, que olvidó o no se preocupó por consignar en este proceso metodológico toda la experiencia nacional acumulada.

En relación con el nivel de corresponsabilidad, es fundamental que se contemple para su logro, pero no debe ser incorporada como parte del plan, ya que depende de circunstancias políticas y por lo tanto debe irse adecuando según los acontecimientos.

Sin embargo, no es posible invalidar la metodología generada por la SAHOP sobre todo porque aleatoriamente a su objetivo central surge, en

primer lugar, la posibilidad de contar con un acervo de información que, aunque no es muy preciso por la rapidez con que se recopiló y procesó, después de tres o más años de haberse constituido esa secretaría, en algunos casos permite establecer un diagnóstico previo en el momento de llevar a cabo estudios posteriores de planeación urbana, y en segundo término ayuda en el proceso de capacitar a los profesionales y técnicos de las localidades que integrarán los grupos de planificación, que son los que llevarán la responsabilidad de elaborar y ejecutar los nuevos planes en el siguiente sexenio.

La capacitación de los profesionistas locales tuvo como consecuencia el surgimiento de diferentes niveles de responsabilidad en cada entidad federativa, lo que es explicable por su desigual velocidad de crecimiento, tanto en lo económico como en lo social, y por el interés por la planificación en cada caso, lo que conlleva diversos grados de avance y demandas por el proceso de urbanización y, por ende, a diferentes prioridades de solución de la problemática, así como carencias de técnicos y profesionistas en cada localidad.

MEJORES PRÁCTICAS O PRÁCTICAS ÓPTIMAS PARA MEJORAR EL ENTORNO VITAL (ONU)

Desde siempre han existido otras prácticas exitosas, que se han llevado a cabo en todo el mundo sin seguir un método preconcebido, pero que tienen objetivos claros y precisos con estrategias más o menos comunes. La ONU buscó identificarlas con el nombre de *Prácticas Óptimas*,[55] tratando de rescatarlas para encontrar sus características comunes y aplicarlas luego.

El fenómeno más representativo de la segunda mitad del siglo XX es, sin lugar a dudas, el proceso de urbanización mundial. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimó en 1996 que la población del planeta ascendía a 5 700 millones de personas, de las cuales el 45.61% vivía en ciudades. Este fenómeno se ve agravado en la actualidad por el hecho de que a medida que aumenta la población en las ciudades de países en desarrollo, crece también potencialmente la pobreza urbana. El 24.56% de la población mundial vive en la pobreza, y de ésta el 28.57% se ubica en países en desarrollo, en asentamientos precarios dentro de tugurios urbanos (cuadro 17). Asimismo, la ONU considera que para el año 2015 el total del incremento poblacional tendrá lugar precisamente en ciudades de países en desarrollo, como consecuencia de la explotación que provoca el sistema económico prevaleciente.[56]

[55]Nombre con el que fueron presentadas en la II Conferencia de Asentamientos Humanos en Estambul, Turquía.

[56]Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos Humanos (1995), "Nuestro barrio", Tema del Día Mundial del Hábitat 1995, Reporte, CNUAH, 2 pp.

CUADRO 17
Situación de la población en el mundo[57]

Concepto	Absolutos	Relativos
Población mundial	5,700	100%
Población mundial urbana	2,600	45.61%
Población mundial en la pobreza	1,400	24.56% - 100%
Pobl. mund. pobre en países desarrollados	100	7.14%
Pobl. mund. pobre en países en desarrollo	1,300	92.86% - 100 %
Pobl. mundial pobre de países en desarrollo en zonas rurales	1,000	71.43 %
Pobl. mund. pobre de países en desarrollo en zonas urbanas	300	28.57%

Nota: Las cantidades están expresadas en millones de habitantes

Este fenómeno de urbanización implica una demanda de espacio intraurbano en todas las ciudades del planeta, tanto para la habitación como para recreación, industria, comercio, etc. Las necesidades económicas, sociales, culturales y espaciales demandadas, producto de este incremento demográfico, representan el reto para los diseñadores de espacios urbanos en todos sus niveles (metropolitano, de barrio y local).

Este alarmante cuadro fue el motivo para que la ONU decidiera celebrar la Primera Reunión de los Asentamientos Humanos, en 1976, en Vancouver, Canadá, y "dos años más tarde la Asamblea General de las Naciones Unidas estableciera el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH Hábitat) como el responsable internacional de los asentamientos humanos, la vivienda y asuntos con ellos relacionados".[58]

[57] *Ibidem.*
[58] *Ibidem.*

Por otra parte, a 20 años de la reunión para analizar el estado del medio ambiente en Estocolmo, Suecia, en 1972, durante la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, se trató el tema de los asentamientos humanos en su calidad de actores sociales determinantes en la conservación del planeta. En el Capítulo 7 de la Agenda 21, publicada en 1992, se desarrolló, entre otros proyectos, un plan de vivienda conforme a los principios del desarrollo sostenible. Este plan inspiró el programa de la CNUAH para el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles.[59]

Con estas premisas, la ONU organizó diversos mecanismos para llegar en 1996 a la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) a veinte años de la de Vancouver, Canadá, con dos temas principales de estudio: la vivienda asequible para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización. Uno de los mecanismos para lograr las metas propuestas por la ONU fue el tratar de detectar las *Prácticas Óptimas* realizadas para enfrentar el crecimiento poblacional en las ciudades de una manera social y ecológicamente responsable.

Las *Prácticas Óptimas* pretendían ser ejemplos de "acciones, iniciativas o proyectos que han resultado en mejoras evidentes en la calidad de vida de las personas y de su entorno de modo sostenible".[60]

La trascendencia de esta iniciativa era facilitar el conocimiento, la comparación y de ser posible, la sistematización entre la diversidad de métodos utilizados, soluciones a los problemas urbanos relacionados a las culturas de diferentes partes del mundo. El propósito era lograr un conocimiento basado en las similitudes y necesidades fundamentales del ser humano, buscando características comunes de la problemática y las soluciones que se dan a estas problemáticas urbanas.

El objetivo final fue la recopilación de procederes o métodos con buenos resultados prácticos, y se pretendía incluirlos en el Plan de Acción Mundial redactado en la Cumbre de la Ciudad, celebrada en Estambul, Turquía en 1996. Este tipo de soluciones "podrán ser adaptadas a las circunstancias específicas de los distintos países"; el resultado de ello sería un "instrumento facilitador para la cooperación y la asistencia internacional a nivel mundial, y servirá también como punto de apoyo para la aplicación del Plan de Acción Nacional".[61]

---

[59] *Ibidem.*

[60] Secretaría de Hábitat II, *Op. cit.*

[61] *Ibidem.*

El CNUAH-Hábitat, consideró no fijar límites para la detección de estos proyectos, en cuanto a su magnitud y naturaleza, ni tampoco respecto al tipo de agente social responsable de la *Práctica Óptima*, ya que lo realmente importante es la contribución de las actividades de dicha práctica a mejorar el entorno de vida de las personas en el presente y futuro, de una manera sostenible. Otra de las características debe ser que las actividades llevadas a cabo por la práctica y a partir de la misma cumplan con los criterios que el mismo organismo promotor haya considerado como objetivos fundamentales para poder llamarlos sostenibles. Estos criterios son: La calidad de vida que ofrece a sus habitantes, la magnitud de la utilización de los recursos no renovables (incluido el grado de extracción de recursos secundarios a partir de productos secundarios de los asentamientos para su reutilización) y de los recursos renovables y las implicaciones para sostener los niveles de producción de éstos; así como la magnitud y naturaleza de los desechos no reutilizables generados por las actividades de producción y consumo y los medios de su eliminación, incluido el efecto de los desechos sobre la salud humana, los sistemas naturales y la calidad de vida".[62]

Lamentablemente lo que en el papel y en la teoría resultaba ser muy interesante para poder detectar este tipo de proyectos, en la práctica se desvirtuó en la Exposición de *Mejores Prácticas*,[63] quizás influyó el haber incluido muchos proyectos que no tenían esa características para poder ser seleccionados, ya sea por razones de carácter político o por carencia de un criterio normativo o bien por la falta de trabajos representativos suficientes.

UN EJEMPLO DE PRÁCTICA ÓPTIMA

En México se han realizado el tipo de prácticas óptimas que se cree corresponden a lo solicitado, mismos que han tenido buenos resultados evaluados con base en los conceptos sostenibles considerados en la actualidad por la ONU y con otras características más como por ejemplo su accesibilidad y pronta ejecución . Un ejemplo que ha mantenido esta condición desde que fue creado en 1936 es la primera planeación que a nivel integral (urbano-regional), se llevó a cabo en el país. Esta práctica se localiza en el valle bajo del río Bravo, al noreste de la ciudad de Matamoros, Tamaulipas, y puede considerarse de trascendental importancia como *práctica óptima* ya que desde los años treinta es un ejemplo de planeación regional y urbana simultánea, de

[62]Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (s/f). *El pueblo, los asentamientos, el medio ambiente y el desarrollo.*, Nairobi, Kenia, CNUAH (Hábitat), pp. 47-48.

[63]Exposición presentada durante la Cumbre de la Ciudad en Estambul, Turquía 1996; con bajo índice de trabajos con estas características, lo mismo en el caso de los proyectos selec cionados y premiados durante el evento.

como la administración de los asentamientos humanos ha mantenido un desarrollo sostenible desde entonces y puede ser factible y muy recomendable en países como el nuestro.

Este ejemplo incluye los criterios de desarrollo sostenible, el desarrollo agropecuario de un valle hasta ese entonces inutilizado y puesto a producir junto al desenvolvimiento de un sistema urbano de asentamientos humanos que constituye una lección de política interior y exterior, fortalecimiento municipal y desarrollo económico, logrando al mismo tiempo el mejoramiento de calidad de vida de los habitantes, el aprovechamiento de los recursos naturales, sin modificar seriamente el hábitat, que busca lograr una comunión *sostenible* entre recursos naturales y asentamientos humanos. Bajo esta perspectiva holística y aplicados a este caso concreto, a continuación se describen los condicionantes que la ONU establece[64] para la evaluación de los efectos.

- Creación de empleos asociados a la obra y para la creación de las 300 000 Has. del distrito de riego, elevando así la calidad de vida de sus habitantes; Se convierte en la región algodonera de mayor productividad en la época;
- Fundación de ciudades con equipamiento básico y zona agropecuaria, (desarrollo urbano - regional) en los municipios de la región;
- Control de enfermedades y plagas y aprovechamiento de las crecidas del Río Bravo en la captación de agua para riego.
- Recontratación de trabajadores de otras regiones del país en crisis y de mexicanos repatriados ante el crack financiero de los Estados Unidos e impulsó a la actividad agrícola.
- Desarrollo sostenible con alta responsabilidad social, basado en los recursos económicos disponibles, sociales y naturales de la región ociosos hasta entonces, activando la dinámica cultural encaminada a la superación de los residentes de la región y el reconocimiento hasta la fecha de la autoría y éxito del proyecto por parte de los trabajadores.[65]
- Como consecuencia de esas obras, revisión posterior del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre México y los Estados Unidos (1944).
- Vigencia de esta obra autosuficiente, al ser una práctica de enorme impacto y aplicada por su autor en posteriores desarrollos urbano-regionales en algunas de las comisiones de desarrollo integral creadas 20 años más tarde en todo el país.

[64]Propuesta con las características necesarias, solicitada por el Comité ejecutivo Nacional de México, para la Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre las Ciudades (Hábitat), Estambul, 1996, presentada por la autora de este libro con la asesoría de la profesora Lucrecia Chávez de Martín y con el apoyo de Pamela Ileana Castro Suárez, 1995.

[65]El coordinador y creador del mismo, Ing.Eduardo Chávez, está sepultado en la región a solicitud de los habitantes de la misma, a 50 años de su fundación.

- Poco conocimiento y retroalimentación posterior por la imposición de tecnologías extranjeras y falta de difusión sobre este tipo de prácticas, para su aprendizaje. Afortunadamente ahora apoyadas por la ONU para ser detectables y reevaluadas para adaptarse a otros proyectos nacionales.[66]

En cuanto a la rentabilidad de esta práctica se cuenta con la:

- Utilización para riego de 26 millones de metros cuadrados.
- Derrama hasta la fecha, de recursos para la gente de menores ingresos como producto del distrito de riego y de actividades complementarias del auge de la región (primera a nivel mundial en producción de algodón durante esa época y ahora, junto con el Bajio, granero de la República).
- Recuperación inmediata de la inversión y creación de centros poblados con su equipamiento y nuevas obras hidráulicas en la zona, con ingresos para esa región.

Los antecedentes de la obra, sus características e impactos se describen brevemente a continuación:

A. ANTECEDENTES. El municipio de Matamoros, Tamaulipas abarcaba hasta 1935, cerca de 5,122.21 kms2; pero salvo la cabecera municipal, sólo destacaban dos poblaciones, Río Rico y El Soliseño, y el resto se reducía a pequeñas aldeas muy aisladas entre sí. Región adyacente al río Bravo, las aguas inundaban todo el valle que abarcaba una área superior a la del propio municipio desde el río hasta unos 15 kilómetros al sur, lo que después sería un centro de población, El Control. Esa faja durante las inundaciones se convertía en una fuerte corriente con dirección a Matamoros que duraba por lo menos dos meses. La actividad económica agrícola se desarrollaba sólo en pequeñas áreas, mientras que para el resto de la población quedaba en condiciones económicas precarias.

En octubre de 1935, durante el periodo presidencial (1934 -1940), el Ingeniero Eduardo Chávez Ramírez fue enviado por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), para tratar de resolver con la construcción de un bordo el problema de las inundaciones. Después de un rápido análisis, visitar el campo y dialogar con los lugareños, tomando en cuenta las condiciones topográficas y que el cauce del río corría sobre la parte alta de una ladera casi imperceptible, y que las condiciones naturales de la tierra eran propicias para el desarrollo agropecuario, dispuso que de inmediato se

[66]No obstante y a pesar del éxito de esta región agropecuaria, se ha considerado a partir de años atrás la instalación de maquiladoras, lo que probablemente acarree pérdida en la calidad de vida de la población y el consecuente deterioro ecológico.

construyera —con los pocos recursos con los que se contaba—, un distrito de riego para impulsar la agricultura y poblarlo principalmente con los repatriados que por el crack financiero de los Estados Unidos en esa época, estaban siendo rechazados de ese país.

B. CARACTERÍSTICAS DE ESTA PRÁCTICA. Bajo una perspectiva holística, con una tecnología alternativa y sostenible (diferente a la acostumbrada para el riego al otro lado de la frontera, en Estados Unidos), que incluía el encauce de las crecidas del río Bravo para su aprovechamiento con el riego de futuras zonas agrícolas, y el desarrollo urbano-regional complementario, se daba una solución política internacional benéfica para México con respecto a los ya entonces añejos problemas con el vecino país por el beneficio de las corrientes del río Bravo. De esta manera se construyó en 1953 un sistema de obras que a partir de entonces garantiza el acopio del preciado líquido para la irrigación y generación de energía eléctrica en beneficio también de México, que por primera vez en la historia, fue posible en esa ocasión gracias a esta participación. Todo ello sin contradecir ninguna de las cláusulas de la Convención con los Estados Unidos de 1906 y resolver además un problema político con la firma del Tratado de Distribución de las Aguas del río Bravo y con la construcción de la compuerta "El Retamal" con lo que se pudo ofrecer un buen margen de protección en contra del peligro de inundaciones en los municipios de Reynosa, Río Bravo, Matamoros y Valle Hermoso, este último municipio creado como resultado del éxito de esta práctica. Los distritos de riego 25 y 26, son una gran extensión de tierra —alrededor de 300 mil hectáreas—, comprendida entre Reynosa, Matamoros y San Fernando, tierras antes cubiertas por bosques y chaparrales, no aprovechados, llamados Los Llanos de la Mortandad, hoy Valle Hermoso.

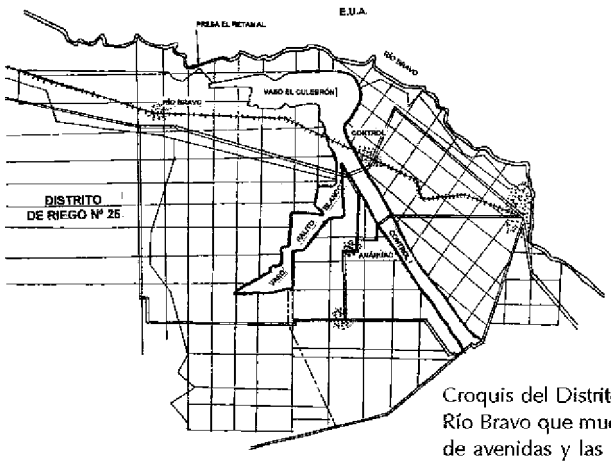
El desarrollo urbano-regional logrado se articuló tomando como base la ciudad de Matamoros al oriente, creando varios centros de población como "El Control" al norte, "Anáhuac" al centro y "Valle Hermoso" al sur, además de consolidarlo con caseríos en toda la región. Igualmente se establecieron centros urbanos con la infraestructura necesaria como drenaje, agua potable, banquetas, energía eléctrica y equipamientos básicos como hospitales, escuelas, clínicas, centros deportivos, etcétera, muchos de ellos fundados por primera vez en la región siempre con diseños adecuados al clima extremoso de la misma y a las necesidades socioeconómicas de los nuevos colonos. Centros que se han mantenido en un equilibrio físico y social.

C. IMPACTOS. Cabe señalar que dentro de esta obra ingenieril de planeación para el desarrollo sustentable en la región también se incorporaron dos proyectos de protección y aprovechamiento al medio natural; la creación de dos grandes vasos reguladores —lagos— conocidos como "El Culebrón" y

"Palito Blanco" y una isla que de acuerdo con la topografía del sitio se estableció, para lograr la protección de la flora y fauna regional. Adecuándola también para la cría de aves de corral. Esta práctica se preocupó también por la protección del suelo y su posible erosión, por la intensidad de los cultivos, y por elaborar programas de mejoramiento y protección de la tierra sembrando y reforestando áreas así como cortinas rompevientos de árboles que además de limitar los predios los protegiera.[67]

En conclusión, al desarrollar la ribera sur del río Bravo en el estado de Tamaulipas, controlar las inundaciones y consolidar una zona agrícola y el desarrollo urbano de la región, esta práctica constituía un ejemplo de planeación respetuosa de su hábitat, establece un distrito de riego y sus zonas urbanas convirtiendo en agrícola a una región, que en la actualidad representa uno de los *graneros de México*, todo ello logrado con los escasos recursos disponibles. A esto habría que aumentar el apoyo decidido de hombres y mujeres de la región, y el hecho de haberse atendido en menos de tres años una necesidad urgente de riego, salud, productividad de la zona con la construcción de la infraestructura necesaria y de centros urbanos con equipamiento complementario para la atención de sus pobladores, logrando además para ellos una relación social igualitaria, erradicando así, el sentimiento de explotación y dependencia tan nocivos para cualquier sociedad, al convertir a éstos en propietarios.[68]

Cuadro 18



Croquis del Distrito de Riego No. 25, del Bajo Río Bravo que muestra la cuadrícula, controles de avenidas y las poblaciones Valle Hermoso, Anáhuac y El Control, obra ideada y realizada por el Ing. Eduardo Chávez.

[67]Terán Carvajal, Manuel, *Agua, tierra, hombre*, (1995).

[68]Velasco, Javier, "Ing Eduardo Chávez Ramírez", en *REPENTINA* suplemento especial, núm. 130, 25 de octubre de 1995, Facultad de Arquitectura, UNAM.

Capítulo
QUINTO

Descripción del método propuesto para los planes operativos de desarrollo urbano

Descripción del método propuesto para los planes operativos de desarrollo urbano

En este capítulo se describe el método de *planear-haciendo*, propiamente dicho, y los documentos de que consta. Aun cuando este método ya había sido implantado y probado por la autora con anterioridad a 1976 en algunas entidades federativas, y seguramente fue utilizado por otros autores en diversas partes del país, y parte de lo planeado sirvió y fue utilizado como herramienta de planeación para encauzar el desarrollo de las ciudades en donde se propuso, no había sido descrito para su difusión ni para ser manejado por un equipo de planificación local; esto se debió principalmente a que se coordinaba directamente por los autores a ese nivel, y por tanto no se consideraba necesario dejar constancia por escrito de tan rica experiencia.

La descripción y *racionalización* del método en este caso fue elaborada con el fin de satisfacer la idea del gobernador en turno en el sentido de sistematizarlo para los otros centros de población en Michoacán, y se transcribió por primera vez para llevar a cabo el plan de desarrollo urbano de Morelia, ciudad capital del estado. Éste, tomado como estudio de caso, se describe y evalúa más adelante, y se aplicó en las ciudades medias del estado, donde se utilizó de 1980 a 1986.

Descripción del método propuesto (estructura)

Se hace hincapié en que la precisión de los términos, alcances y características usados en el diseño y ejecución, primero, y evaluación y redacción después, de este método, fue resultado de aproximaciones sucesivas alcanzadas en el caso de estudio al establecerse, desde sus inicios, el diálogo entre los participantes: gobernador, funcionarios estatales y municipales, que formaban parte de los respectivos equipos de urbanismo, y la asesora, quien es la autora del método propuesto y relatora de la experiencia que se describe en este libro.

En este proceso participaron el ejecutivo del estado, el secretario de la SUOP y todo el equipo técnico estructurado para este propósito. Después de realizarse los cuestionamientos, evaluación y correcciones del caso al método propuesto por la asesora, se presentó como ejercicio de la acción de *planear haciendo* el proyecto del Plan para la ciudad de Morelia y sus mecanismos de ejecución, los cuales fueron aprobados, iniciándose entonces su operación y evaluación continuas.

Posteriormente, se buscó la sencillez y accesibilidad en el texto para hacerlo propio a los planificadores y pobladores locales responsables de su adaptación para la elaboración de los subsecuentes planes de desarrollo urbano de las ciudades principales de la entidad. Esta aparente simplificación se justifica principalmente porque el documento motivo del decreto debe estar conformado por el texto íntegro y no por una síntesis.[69] Por ello, los planes o programas de desarrollo urbano deberán estar formados por un documento gráfico y otro escrito.

La parte gráfica, que corresponde a los planos de propuestas, y el texto, no deben ser extensos ni farragosos, sino buscar su claridad, y ser breves.

En este tipo de planeación los planos son herramientas de trabajo muy frecuentemente usados por las autoridades y la población en general, por lo que deben ser claros.

Siempre se cuenta con pocos recursos para su elaboración y poco tiempo para su ejecución y luego para su lectura. Por ello éstos serán los que se impriman en la *Carta Síntesis*, a diferencia de otros métodos —como sucedió en sus inicios con el de la SAHOP—. Son varios documentos: uno muy extenso, otro más breve y el anexo gráfico, además de la *Carta Síntesis*, propiamente dicha. El programa, entonces, deberá contener tanto el texto completo del método correspondiente (que no debe ser muy extenso) como la información gráfica de las propuestas, a escala más reducida, para que se hagan más accesibles y manejables.

Si en el caso del método de la SAHOP, instituido y generalizado en esa época, los planos gráficos eran el anexo al texto, en este caso es este último el complemento de los primeros, que son los que manejan los usuarios, apoyándose en el texto.

Con el fin de aclarar esas especificidades, se describen a continuación las etapas en que se estructuraron los dos documentos que se requieren para el proceso gráfico y el escrito.

[69] Afortunadamente muchas de las propuestas, a pesar de haber sido practicadas con anterioridad, en el contexto de los planificadores de la época pudieron parecer novedosas o "atrevidas", actualmente han ido encontrando su justificación en la, ahora generalizada, práctica de la planeación urbana.

Documento gráfico (etapas y técnicas de representación)

Para respetar el método oficial, la elaboración del documento se establece en dos etapas: la primera de *diagnóstico y pronóstico,* que en este caso queda integrada con no más de siete planos, ordenados con números arábigos; y la segunda etapa, de *propuestas* del plan, contenida en cuatro planos más, ordenados con números romanos. Será conveniente considerar la ventaja de no excederse en esta cantidad de planos, que deben tomarse como máximo para el caso de ciudades capitales de estado o ciudades medias del rango de 500 000 habitantes a 1 000 000 o más, como es el caso de los centros de población más importantes dentro de cada entidad y, por ende, con una problemática de mayor complejidad. Para las ciudades de menor rango sería conveniente que la información quede vertida en un número menor de planos, y de ser posible buscar la posibilidad de que los contenidos del documento gráfico queden plasmados en tan sólo dos planos (diagnóstico y pronóstico).

a. Técnicas de representación (escalas y simbología). Desde la formulación del primer plano se acuerda con los participantes del proyecto la escala o escalas de trabajo a seleccionar, adecuadas para el fin que se persigue en cada caso; se busca también la uniformidad de uso de estas escalas, para evitar su multiplicidad. Esto, que con el tiempo la metodología oficial —que hasta 1995 prevalece como tal—, ha llevado a cabo, conviene que se mencione ya como un hecho. Tomando en cuenta que lo que se quiere obtener es claridad, sencillez y agilidad en la comprensión de lo expresado en el plano para su rápida ejecución, también se hace énfasis en que el formato debe ser de fácil manejo, para su continua aplicación.

Aun cuando esto puede ser reiterativo para quienes practican el urbanismo, hay que señalarlo, pues a veces lo sencillo se olvida y lo que resulta efectivo no se percibe. A ese respecto cabe aclarar que las escalas seleccionadas para la representación de los planos gráficos se deben establecer con números y gráficamente para que al reproducirse en otros tamaños no se pierda. La orientación, en todos los planos, se debe indicar con el norte hacia la parte superior del formato y con la señalización de los vientos dominantes. Si se desea mantener la referencia de un plano con otro a diferente escala, en el plano de que se trate, el croquis del anterior debe estar presente como parte de la simbología.

Con relación a la simbología, a lo largo de estos últimos 20 años se ha tratado de generalizar; no obstante, lo que aquí se recomienda es que la correspondiente a antecedentes y situación existente se mantenga en los planos de propuestas, pero no mezclada con ellos, sino diferenciada y ubicada en la parte superior del espacio dedicado a la simbología, para el caso de estos últimos. Sin embargo, es conveniente considerar que aun cuando aquí se

ilustre el texto con algunos ejemplos gráficos, lo dinámico de las técnicas de representación gráfica hace que éstas, necesariamente, se lleven a cabo según el equipo y la tecnología de que se disponga.

B. PLANOS DE DIAGNÓSTICO Y PRONÓSTICO.[70] Paralelamente a la solución de las técnicas de representación para la reproducción de los planos que integran el Plan de Desarrollo Urbano, en esta etapa de diagnóstico y pronóstico para la elaboración de los planes se ponen en práctica y utilizan tanto las técnicas tradicionales como, en su caso, las más avanzadas o sofisticadas con que cuente el gobierno estatal, municipal o localidad de que se trate: información disponible en documentos, disquetes, fotos aéreas, cartografía básica, visitas de reconocimiento por tierra y aire. Con ello se plasma gráficamente en mapas y planos toda la información que se ha recolectado, analizado y procesado.

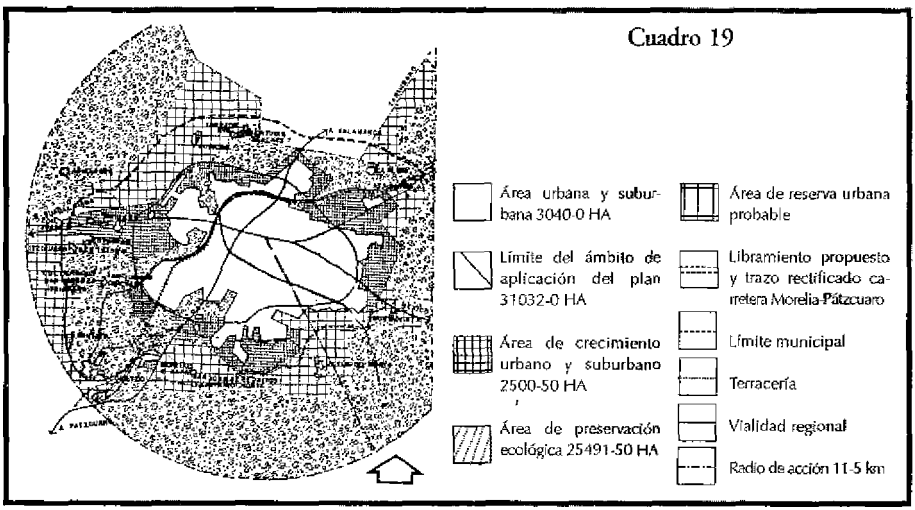
En el caso de estudio se buscó la congruencia entre los planos ya trabajados y propuestos por el método de la SAHOP, sólo tratando de simplificarlos.

Plano No. 1. *De alternativas para la determinación del ámbito de aplicación del plan.* Con la cartografía básica contenida en un mapa topográfico se marcan en él la ciudad y los poblados y asentamientos humanos que podrían o no quedar incluidos en el área donde se aplicará el plan, y que se denominará *ámbito de aplicación del plan.* Para ello se analizan las alternativas de límites posibles del ámbito que consigna a dos o tres de ellas, señalando cuáles fueron las variables determinantes en cada caso y el porqué de la que se selecciona como la mejor para establecer el límite definitivo del ámbito de aplicación.

Por experiencia, al estudiar la amplitud de este ámbito se observa que aunque existen diversas condicionantes que lo determinan, son tres las variables que más inciden en ellos: la relación campo-ciudad, la de ciudad y poblados periféricos vinculados entre sí por razones socioeconómicas, y los límites contenidos en el ámbito de aplicación del plan, bien sean político-administrativos, cuencas hidrológicas o ecológicas, o las regiones étnicas específicas. Al tomar en cuenta las dos primeras, en nuestro medio y como facilidad de manejo y economía en el trazo, se recomienda que se opte en la mayoría de los casos porque el ámbito quede contenido dentro de un mismo municipio y se seleccione su superficie dentro de un círculo cuyo radio sea suficiente para abarcar las condicionantes señaladas, círculo cuyo centro debe ser un punto prominente de la ciudad motivo de estudio (la cúpula de la catedral, el centro de la plaza, una esquina del edificio del gobierno, etcétera).

[70] Aquí se describen a manera de recomendaciones una serie de experiencias en la elaboración de planos que puedan ser útiles para la revisión o reelaboración de planos, o bien como material de capacitación y actualización para los profesionales del urbanismo, instituciones de educación superior u organismos responsables de la elaboración de estos planes. Igualmente se anexa, a manera representativa, la simbología empleada en los planos I, II, III y IV de propuestas, considerando que la representación actual puede variar de la aquí expuesta.

Cuando se traza de esta manera el ámbito y la circunferencia que lo contiene llega a tocar los límites político-administrativos de los municipios adyacentes, esta circunferencia deberá interrumpirse en esos límites del municipio propio del centro de población, los cuales pasan a complementar y ser parte del límite del ámbito de aplicación del plan; si el subsistema de localidades del municipio así lo sugiere, y no se sale de una escala manejable, el ámbito de aplicación puede ser todo el municipio. Esto es casi siempre lo deseable, y si el municipio no es muy grande, lo recomendable es que sea el plan de desarrollo municipal el mismo que el del centro de población. En ambos casos se consigue que el trazo del ámbito propuesto sea tal que no propicie una definición complicada, que su trazo no sea complejo y no se tenga que llevar a cabo con mecanismos sofisticados (ver cuadro 19).



Cuando el estudio así lo requiera, y exceda los límites de un municipio, debe pensarse en una de dos alternativas: la primera sería llevar a cabo planes por municipio, con acuerdos de coordinación intermunicipal para su elaboración y aplicación, o a menos que sea realmente necesaria una estructura y comisión de conurbación, habrá que tener mucho cuidado para hacer los acuerdos de la comisión correspondiente (esto ha resultado tan complicado con el tiempo, que estas comisiones son ya prácticamente obsoletas y sólo serán válidas en un área metropolitana con muchos centros de población con jerarquización similar y que formen parte de un mismo sistema estatal). Aquí cabe comentar lo delicado y a veces infructuoso de estas comisiones entre distintos gobiernos, más aún cuando el ámbito de aplicación en uno o en ambos casos abarca todo el municipio.

Si resulta imprescindible interrelacionar dos centros de población importantes de diferentes municipios —como sucede ahora cada vez con más frecuencia—, se requiere además un plano que presente la conurbación, lo que implicará, además, seguir el mecanismo que para ello esté aplicando la legislación vigente. Esta figura se apoyó primero en la modificación a la LGAH en 1993, precisamente ante la frecuencia con que se requiere aplicar ahora, pero igualmente su utilidad ha demostrado lo poco factible y deseable que resulta políticamente.

En este plano en comento deben señalarse también las barreras naturales que impiden la expansión del área urbana y los elementos de infraestructura regional tales como ríos, presas, canales, vialidad y comunicación vial interurbana e intraurbana; además de líneas de comunicación como ferrocarril, red de telégrafos, teléfonos, electricidad y energía, gasoductos y aeropuertos, etc. Asimismo, se delimitan en el plano el área o áreas que abarcarán los planos sucesivos, los que, para mayor detalle, deberán tener diferentes escalas.

Desde la elaboración del plano debe quedar definida, igualmente, la propuesta del horizonte temporal seleccionado para el funcionamiento del plan, partiendo del hecho de que su operación va a ser por sus características inmediata y dinámica dentro de su condición de permanente. Es conveniente señalar que el horizonte temporal, aun cuando en lo socioeconómico sería deseable que se contemplara a muy largo plazo, y de hecho puede ser un objetivo no escrito, en lo físico es sensato sólo pensarlo —y para no hacerlo utópico—, en el corto y mediano plazos, esto es, de inmediato y en el término del gobierno en turno.

Sabemos, además, que la práctica de revisar y actualizar los planos corresponde o debe corresponder a lapsos gubernamentales, y la evolución será la que haga el seguimiento a un plazo mayor.

Plano No. 2. *De crecimiento por etapas y tendencias.* En él se determinan las etapas históricas que se van a considerar, la ocupación territorial en cada una de éstas, y su superficie, así como su evolución y los antecedentes de otros planes de desarrollo o reguladores —como antes se les llamaba—, así como el éxito y las expectativas en la aplicación de éstos, expresada gráficamente. Este estudio de antecedentes, que con frecuencia es olvidado, resulta fundamental para entender la razón de ser de muchas de las manifestaciones urbanas y las tendencias a futuro —como se menciona en el capítulo correspondiente—, y su objetivo, también, es tratar de entender las causas físicas y socioeconómicas que han determinado la imagen urbana en cada caso, con lo que se formula y aprecia la dinámica que ha tenido la llamada mancha urbana y se apuntan mejor las tendencias de crecimiento de la población.

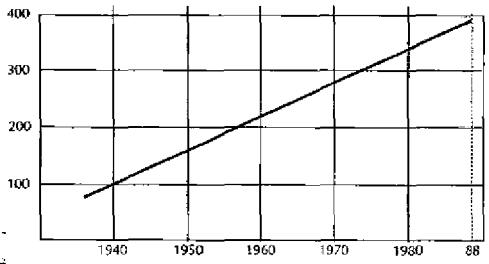
Cuando las evaluaciones y revisiones de estos planos se hacen por equipos de planeación, ya muy establecidos en una ciudad, con mayor conocimiento de la misma, este análisis resulta muy claro y expedito en su aplicación.

Este plano de antecedentes puede completarse con otros datos de tipo político-administrativo —sexenal o trienal, según el caso, estatal o municipal—, y deberá acotarse al margen la influencia de organizaciones políticas gubernamentales y no gubernamentales (ONG) con fuerza en la región, tales como partidos o grupos políticos y poder de cada uno, etc. Todo ello ayuda también a entender la situación, y este diagnóstico puede complementarse fácilmente con una consulta directa y cuidadosa con los conocedores, es decir, las fuerzas vivas del lugar y los líderes de opinión más distintivos.

En gráficas aparte, y que también pueden quedar contenidas en el plano 2, se muestran los antecedentes y las proyecciones de crecimiento de la población para los siguientes 20 o 25 años a partir de la fecha de elaboración (es recomendable que el rango de las etapas previstas sea de tres, cinco o seis años), con lo que se puede cuantificar con más aproximación la reserva necesaria para las actividades de esta población en el espacio. Es importante tener presente que estos cálculos siempre son aproximados, y que generalmente son rebasados por la dinámica de crecimiento poblacional, característica de nuestras ciudades, sobre todo de aquellas que las políticas nacionales de desarrollo socioeconómico definen como de impulso socioeconómico y propias para su expansión física. En este mismo caso están las gráficas de la población económicamente activa (PEA) y su estructura por sectores de actividad (se recomienda también, en caso de contar con la información, proyectar a la PEA por sector, para saber si se tiene o no disponibilidad para las actividades propuestas a corto, mediano y largo plazos), así como el comportamiento del crecimiento de la población, que puede desglosarse en crecimiento natural y social o inmigración. La superficie del área urbana actual de la ciudad motivo de estudio, en hectáreas, así como de las etapas anteriores y la de las poblaciones que se determinó, quedarán dentro del ámbito de aplicación en los plazos considerados.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología "Plan de desarrollo urbano de Morelia, Mich. Carta Urbana 1986", Gobierno del Estado de Michoacán 1986.

Gráfica de Población



Población económicamente activa

Sector	I	II	III	No especificado
PEA (%)				
100	12.40	28.16	54.82	4.62
52.672	6.533	14.835	28.873	2.431

Como puede verse, la historia del desarrollo urbano es y siempre ha sido importante para entender el proceso, de ahí la exposición de los quizá largos antecedentes del método aquí propuesto y de los comentarios complementarios al mismo.

Plano No. 3. *De las áreas aptas para la expansión urbana. Usos del suelo.* En este caso las variables determinantes son: *a)* la calidad (vocación del suelo); *b)* la condición (potencialidad por acondicionamiento del suelo), y *c)* el uso del suelo y la accesibilidad (pendientes aptas de 0 a 15% m s). Con estas condicionantes se determinan y señalan posibles prioridades de ocupación en los horizontes temporales determinados.

Este plano —que con anterioridad se practicaba poco—, se hace cada vez más necesario por los estragos que el hombre hace en su ambiente y la conciencia que debe tenerse de ello entre gobernantes y gobernados.

En estos casos la asesoría de especialistas en la materia (geógrafos, biólogos, ecólogos o paisajistas) es siempre muy conveniente.

Plano No. 4. *De la división de barrios, colonias y poblados actuales.* Se consignan en este plano los límites de barrios, colonias y poblados; su denominación, extensión dinámica y la densidad de ocupación aproximada. Su objetivo es analizar la estructura urbana y tenerla presente en la etapa de diseño del plan, para respetarla en todo lo posible y mejorarla al conocer los patrones tradicionales de consolidación de esta estructura, para alcanzar las futuras tendencias de conformación de los nuevos barrios, colonias o fraccionamientos, y perímetros que se establezcan, y no para entorpecerla o afectarla con una nueva propuesta.

Aquí cabe hacer mención de que el olvido en que se llegó a tener a la estructura vecinal después de los años ochenta, ha empezado a enmendarse cada vez más, en consideración a que el crecimiento urbano sea más coherente. A tal grado se llegó a perder esto, que ahora se pretende rescatar, y un ejemplo muy claro es que en 1995 el Día Mundial del Hábitat fue dedicado a la consideración y estudio de "Nuestro Barrio", entendido como la célula básica de la estructuración urbana. De la atención a esta célula básica puede hablarse mucho, pero aquí sólo cabe enfatizar la necesidad de su conocimiento y atención.

Plano No. 5. *De la utilización actual del área urbana. (Usos de suelo.)* En este plano se ubican las actividades urbanas que requieren de un espacio para su realización; la vialidad inter o intraurbana; el servicio de transporte colectivo y sus características, así como la consignación del equipamiento urbano, las zonas con los mayores aforos de vehículos y los nodos de confluencia de diferentes redes de transporte y/o bienes y servicios.

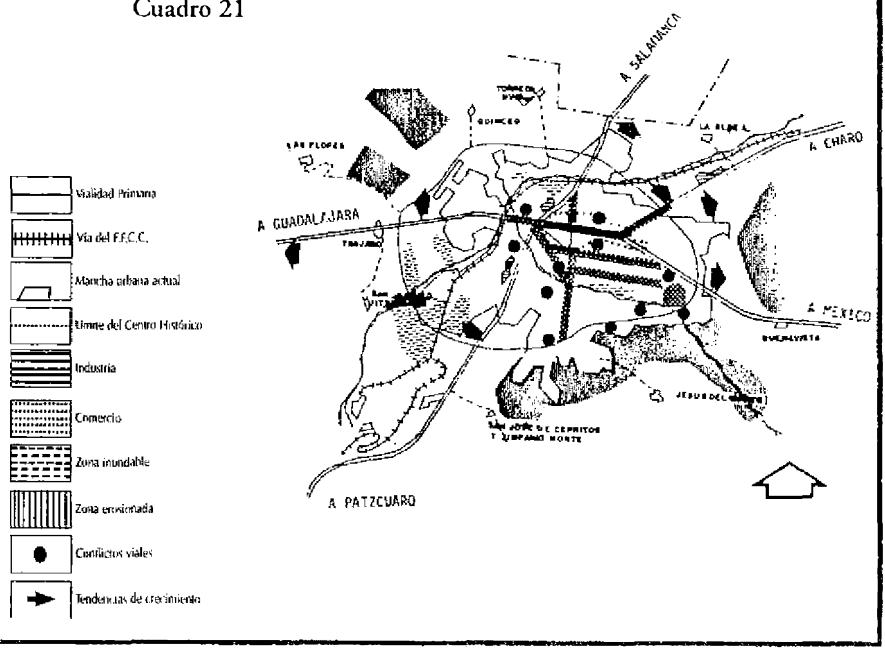
Plano No. 6. *De la problemática urbana. (Por conflictos.)* Apoyado en la información del plano anterior, en éste quedan plasmados los conflictos generados por problemas de tránsito vial en cuanto a congestionamiento, a cruceros con alta peligrosidad o por compatibilidad de usos de suelo, y su irregularidad,

principalmente por el tipo y las características de la vivienda circundante, debido a la localización de asentamientos irregulares en zonas de propiedad privada, ejidales o sobre áreas con derecho de vía. En éste y en otros casos los planos pueden complementarse con una reflexión sobre las causas de estos conflictos, para que al atenderse se consideren las causales globales y no sólo se ataque el problema específico.

Plano No. 7. *De la problemática urbana. (Por emergencias.)* En éste se determinan: *a)* las áreas que sufren contaminación por acumulación de desechos (al suelo, como la basura; a la atmósfera, por humos, ruidos, gases y polvo; industriales y otros); *b)* las zonas inundables; por desbordamiento de ríos, insuficiencia en el servicio de alcantarillado y drenaje, o por ser bajas y sin desagüe. Hay que hacer notar que este plano, antes de las acciones para alterar el ecosistema, no se contemplaba como importante, pero ahora es imprescindible su análisis y comprensión en un estudio de este tipo.

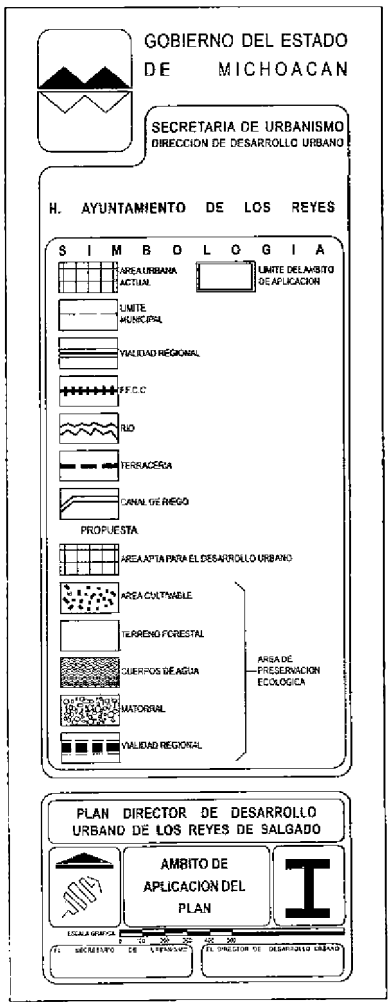
Para el caso de ciudades pequeñas o cuya problemática aún no es muy compleja pueden sumarse, como ya se dijo, dos o más de las descripciones de los antecedentes generales en un solo plano de diagnóstico integrado, pero en este caso debe señalarse en la simbología esta resolución, considerando siempre la jerarquía de cada uno de los elementos del diagnóstico (ver cuadro 21).

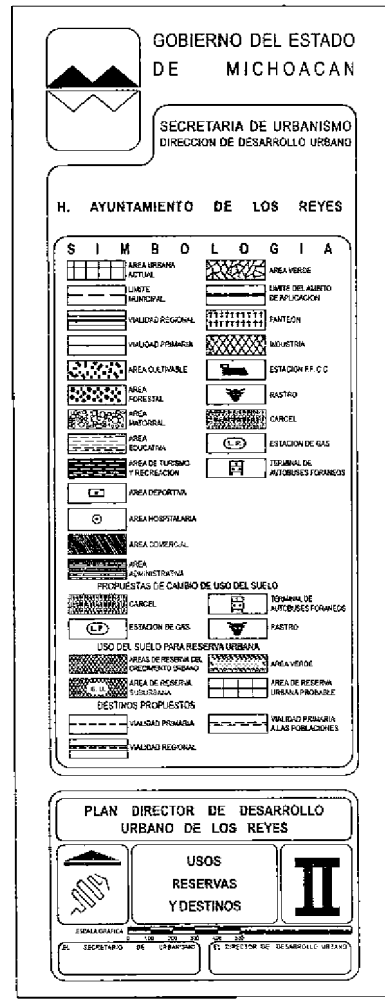
Cuadro 21

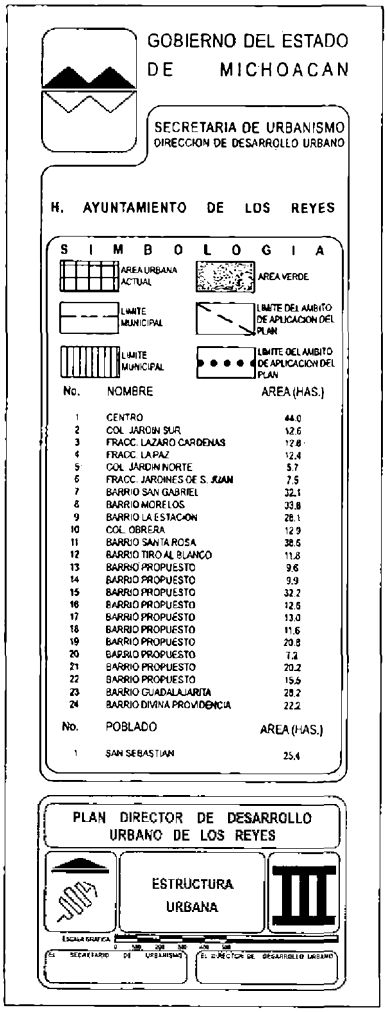


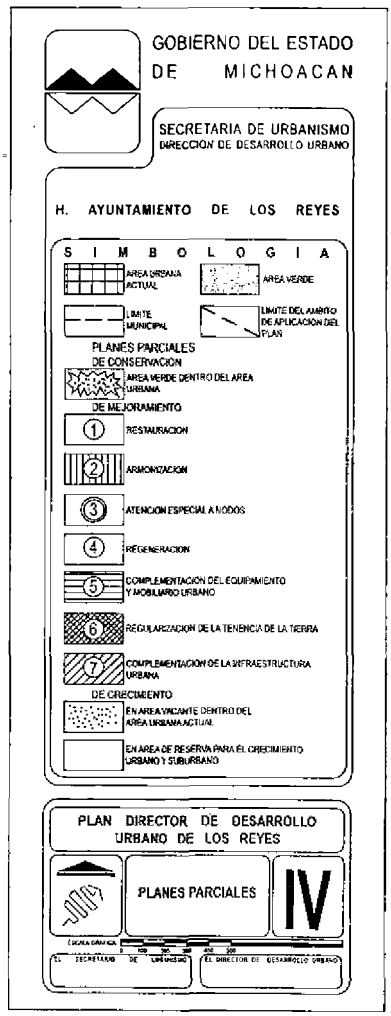
Planos de propuestas

Como segunda fase, y a partir del diagnóstico plasmado en los primeros siete planos, se procede a la representación gráfica de las propuestas integrales elaboradas paralelamente al análisis de la información, que se derivan del diagnóstico y que se integran en cuatro planos más que compilan el estudio propiamente dicho. Es muy importante la simbología en este caso, pues por razones de claridad debe verse en los planos de propuestas lo ya existente y lo que se sugiere como acciones a seguir, para lo cual hay que ordenar esta simbología señalando y marcando claramente en la parte superior lo existente como diagnóstico, seguido por las propuestas para cada tema y separadas por una división horizontal.






GOBIERNO DEL ESTADO
DE MICHOACAN
SECRETARIA DE URBANISMO
DIRECCION DE DESARROLLO URBANO
H. AYUNTAMIENTO DE LOS REYES
S I M B O L O G I A
AREA URBANA ACTUAL
AREA VERDE
LIMITE MUNICIPAL
LIMITE DEL AMBITO DE APLICACION DEL PLAN
LIMITE MUNICIPAL
LIMITE DEL AMBITO DE APLICACION DEL PLAN
No. NOMBRE AREA (HAS.)
1 CENTRO 44.0
2 COL. JARDIN SUR 12.6
3 FRACC. LAZARO CARDENAS 12.8
4 FRACC. LA PAZ 12.4
5 COL. JARDIN NORTE 5.7
6 FRACC. JARDINES DE S. JUAN 7.5
7 BARRIO SAN GABRIEL 32.1
8 BARRIO MORELOS 23.8
9 BARRIO LA ESTACION 28.1
10 COL. OBRERA 12.9
11 BARRIO SANTA ROSA 38.6
12 BARRIO TIRO AL BLANCO 11.8
13 BARRIO PROPUESTO 9.6
14 BARRIO PROPUESTO 9.9
15 BARRIO PROPUESTO 32.2
16 BARRIO PROPUESTO 12.6
17 BARRIO PROPUESTO 13.0
18 BARRIO PROPUESTO 11.6
19 BARRIO PROPUESTO 20.8
20 BARRIO PROPUESTO 7.2
21 BARRIO PROPUESTO 20.2
22 BARRIO PROPUESTO 15.6
23 BARRIO GUADALAJARITA 28.2
24 BARRIO DIVINA PROVIDENCIA 22.2
No. POBLADO AREA (HAS.)
1 SAN SEBASTIAN 25.4
PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DE LOS REYES
ESTRUCTURA URBANA
III
ESCALA GRAFICA
EL SECRETARIO DE URBANISMO
EL DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO


GOBIERNO DEL ESTADO
DE MICHOACAN
SECRETARIA DE URBANISMO
DIRECCION DE DESARROLLO URBANO
H. AYUNTAMIENTO DE LOS REYES
S I M B O L O G I A
AREA URBANA ACTUAL
AREA VERDE
LIMITE MUNICIPAL
LIMITE DEL AMBITO DE APLICACION DEL PLAN
PLANES PARCIALES
DE CONSERVACION
AREA VERDE DENTRO DEL AREA URBANA
DE MEJORAMIENTO
1 RESTAURACION
2 ARMONIZACION
3 ATENCION ESPECIAL A NODOS
4 REGENERACION
5 COMPLEMENTACION DEL EQUIPAMIENTO Y MOBILIARIO URBANO
6 REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
7 COMPLEMENTACION DE LA INFRAESTRUCTURA URBANA
DE CRECIMIENTO
EN AREA VACANTE DENTRO DEL AREA URBANA ACTUAL
EN AREA DE RESERVA PARA EL CRECIMIENTO URBANO Y SUBURBANO
PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DE LOS REYES
PLANES PARCIALES
IV
ESCALA GRAFICA
EL SECRETARIO DE URBANISMO
EL DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO

Plano número I. *Ámbito de aplicación del plan.* Aquí se define la alternativa seleccionada ya propuesta en el plano 1, en la que ahora se señalan las propuestas, por zonas, de los usos de suelo que permanecerán, y las de usos sugeridos en cuanto a la expansión urbana, consignando el área apta para el desarrollo urbano, el área cultivable y los terrenos de explotación forestal, así como las áreas que se definen como permanentes, que anteceden a las propuestas, y son las zonas verdes, señalándose también las características existentes y propuestas de la vialidad regional y la infraestructura en las áreas urbanas actuales y futuras.

Es de hacer notar que aquí debe mencionarse el área apta para el desarrollo, y no sólo la que se calcula va a requerirse en los lapsos propuestos, pues es muy difícil e innecesario definir sólo el área exacta de crecimiento para los plazos inmediatos; estas áreas, con las medidas y normas adecuadas, son las que pueden rescatarse como reserva territorial.[71] Las políticas de desarrollo urbano y las socioeconómicas serán las que definan las selecciones en un momento dado. Es conveniente considerar que el mercado de la tierra varía mucho por razones políticas, económicas e incluso sociales, y mientras no se establezca un mecanismo de control y regulación del precio del suelo, seguirá siendo un factor determinante en las tendencias de crecimiento urbano.[72]

Plano No. II. *De usos, reservas y destinos de suelo urbano.* Este plano consigna primero los usos existentes y, en seguida, las propuestas de cambios de uso por incompatibilidad y riesgo, así como los usos para la reserva urbana. Aquí se hace la distinción entre las áreas de habitación prevista para el horizonte propuesto inmediato y el posible para el largo plazo (máximo 20 años aproximadamente, aclarando los peligros de considerar estos plazos tan largos), las de habitación suburbana (con sus diversos tipos: por densidad, actividades productivas o no, etc.), y otra de reserva urbana probable, para dar mayores alternativas y flexibilidad a las tendencias y demandas de crecimiento. Asimismo, se plantean las áreas verdes existentes y propuestas, las de comercio especializado, las recreativas y culturales y la red vial.

Nuevamente, aquí cabe aclarar que para el caso de las densidades sólo es recomendable definirlas en los casos de las áreas suburbanas y de crecimiento futuro. Para las áreas existentes, definir su densidad vuelve a ser una utopía, ya que los procesos urbanos, siempre por su dinámica, tienden a ir densifi-

[71]El haber considerado de entre estas áreas las reservas territoriales fue algo que en su momento (1972) se perdió como oportunidad, pero no por ello hacerla a un lado para consideraciones a futuro.

[72]No obstante habrá que orientar al mercado del suelo basándose en el análisis del comportamiento del mismo, lo que puede apoyarse en las tendencias de la renta de la tierra y cuidarse del peligro de la sobrerregulación de este mercado. Ver Gómez Rocha Salvador, "La teoría de la tierra y las finanzas municipales. Una propuesta: valuación masiva a partir de esta teoría", Tesis Profesional, Licenciatura en Urbanismo, FA-UNAM, 1996.

cando todas las áreas habitacionales y sólo en las zonas centro —o en casos muy especiales—, su tendencia es ir despoblándose, pero muy rara vez será la de controlar una densidad determinada (proponer un anquilosamiento artificial siempre resulta negativo). Se podrán proponer medidas de densificación, pero conscientes de la especificidad de acuerdo al caso; hacerlo por decreto es una utopía.

En lo que se refiere a los destinos propuestos —y después de las reformas a la LGAH se comprueba la realidad de esta propuesta—, hay que cuidarse de no ofrecer o señalar los destinos, sino exclusivamente las superficies que se aprovecharán para llevar a cabo acciones inmediatas, como aquellas para prever los trazos de vialidad, tanto regional como primaria, inter e intraurbana y las áreas urgentes para los fines públicos. La experiencia ha probado que la expedición de decretos expropiatorios para señalar mayor número de destinos que los requeridos para vialidad o realizaciones de proyectos para ocupación urbana a muy corto plazo, resultan en un alto costo, tanto económico como social, por lo que se convierten en inútiles, riesgosos o imposibles.

Entre los propuestos, este plano fue el que provocó mayor polémica en el caso de estudio durante la consulta previa al decreto del plan, ya que tiene la característica de ser indicativo, como todo en este método, y no impositivo, como en otros; además, agiliza el proceso y no propicia favoritismos ni exagerada especulación, convirtiéndose sólo en una herramienta de ejecución y definición de usos que además se apoya en la Tabla de Compatibilidad, descrita en el siguiente punto, para todas las áreas urbanas de un estado o municipio.

Plano No. III. *De la estructura urbana vecinal.* Aquí es necesario marcar, además de la estructura vial correspondiente, las colonias, barrios y poblaciones y su superficie, así como los barrios o fraccionamientos propuestos para el final del horizonte temporal seleccionado. Así, la vialidad principal y su futuro, al irse armando en la trama propuesta, permitirá que las nuevas estructuras vecinales se vayan concibiendo como tales y no como suma de viviendas, lo que permitirá ir armonizando los nuevos conjuntos urbanos, sus centros y el resto del área urbana, y el reforzamiento de esta última.

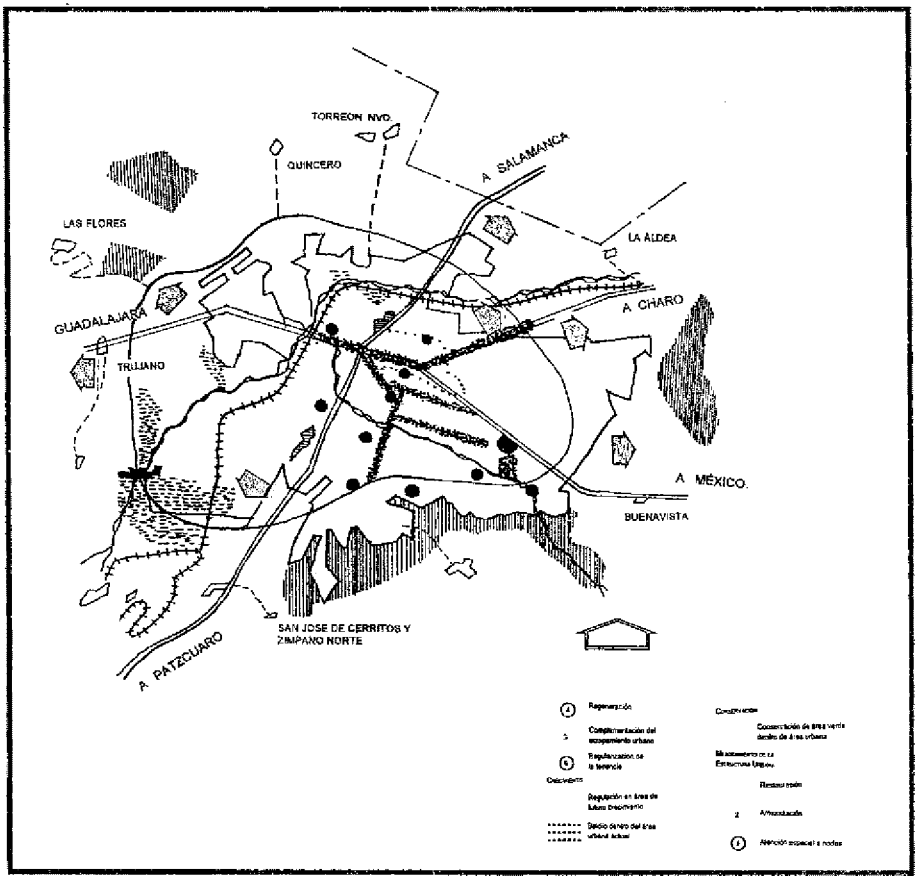
Plano IV. *De planes parciales.* El tipo de estos planes y la ubicación donde deberán atenderse dentro del ámbito de aplicación del plan, se caracterizan en la siguiente forma:

a) De conservación, considerando las áreas verdes y patrimoniales dentro del ámbito de aplicación del plan.

b) De mejoramiento de la estructura urbana para su restauración, armonización, atención especial de núcleos característicos, regeneración, complementación, regularización en la tenencia y complementación del equipamiento y mobiliario urbano.

c) De crecimiento, que señala áreas vacantes dentro de la zona urbana y la superficie de crecimiento urbano y suburbano. De esta manera, los planos

parciales se convierten en indicativos y no en coercitivos, a fin de prever los lugares prioritarios para la atención inmediata del diseño urbano en general y de futuros desarrollos o proyectos (ver cuadro 22).



Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Plan de desarrollo urbano de Morelia, Mich. Carta Urbana 1986". Gobierno del Estado de Michoacán 1986.

Tabla de compatibilización

Con el propósito de ser congruentes con el método establecido por la SAHOP en su época, cabe destacar que no sólo los planos, sino la tabla aquí recomendados, pretenden apoyarse en el mismo lenguaje utilizado por la normatividad federal, no sólo para ser aceptados por ésta, sino para que puedan manejarse por las personas responsables, o que necesitan tener relación con ella. Sin embargo, insistimos, lo que este método pretende es simplificar las acciones ejecutadas en el proceso oficial, para hacerlas más operativas.

Esta carta señala la relación entre diversas actividades urbanas en una misma área, y la materialización física del equipamiento urbano, marcando lo compatible, lo incompatible y la compatibilidad condicionada. Por ser una herramienta de reglamentación y control que puede o debe aplicarse en la ejecución de obras urbanas en toda una entidad o en cualquier área urbana a nivel municipal o de centro de población, se cuente o no con un plan de desarrollo, es conveniente que sea una sola para todas las áreas urbanas, y que se enmarque jurídicamente en la ley reglamentaria correspondiente, independientemente del decreto que instituya el Plan, para que legalmente se aplique con carácter general para cualquier entidad o municipio.

Esta carta puede elaborarse de manera general, y no como en el caso del método de la SAHOP, para cada uno de los planes, ya que de la manera aquí propuesta su validez es para todos los centros de población, y esta generalidad le permite ir hacia adelante en cuanto a las necesidades y culturas de la entidad de que se trate; la idea es que periódicamente sea revisada para seguir haciéndola cada vez más flexible, como son las mismas funciones urbanas. A este respecto cabe señalar, por ejemplo, que para el caso de la ciudad de México, y otras del país, existe ya mucha experiencia, la que debe aprovecharse para la formulación de una futura tabla para cada entidad.

La Tabla de Compatibilidad se plantea para el caso de los servicios y funciones complementarios a la vivienda o de otras ocupaciones urbanas, y antes de darle validez y decretarla a nivel estatal debe ser evaluada, para diferentes casos, en dos o más centros de población o barrios, a fin de afinarla y de comprobar su eficacia y posibilidad de su aplicación global en la entidad, o la zona conurbada de que se trate, y para todos los asentamientos humanos de las mismas.

Generalizar este instrumento hace que en el proceso de desarrollo urbano se vayan marcando directrices para cada caso y en cada momento, además del aprovechamiento de la experiencia. Esto, que pudiera dar pie a medidas discrecionales por parte de la autoridad en una democracia, resulta positivo porque obliga a dejar un mayor número de alternativas de usos, con la salvedad de que además su compatibilidad queda condicionada en algunos casos a la decisión de autoridades y grupos de población. Esto compromete

a todos los autores del proceso a una participación activa, más frecuente y por tanto cada vez con más experiencia en su problemática urbana particular. Existe discrepancia sobre condicionar los usos del suelo en mayor número de casos, o restringirlos y definirlos, limitando su flexibilidad. La experiencia y las costumbres seguramente se lograrán optimizar, si son más los condicionados que los definidos como prohibidos o compatibles (ver cuadro 24).

DOCUMENTO ESCRITO

El texto que forma parte del Plan Director de Desarrollo Urbano acompaña a los planos ya descritos con las propuestas consecuentes (el número puede variar, como ya se dijo, dependiendo de la jerarquía del municipio o centro de población en estudio y la información que requiera vertirse en ellos). Este documento debe ser, como en el caso de los planos, un recurso descriptivo, resumen de experiencias, causas y consecuencias de los fenómenos y problemas urbanos descritos en los planos, que permitirá agilizar la comprensión, aprobación y operación del plan propiamente dicho para guiar el ordenamiento de las ciudades con base en este método. Debe, por tanto, ser congruente con los documentos gráficos, y se estructura de la siguiente manera:

A. DESCRIPCIÓN DE LOS ANTECEDENTES Y DEL MARCO JURÍDICO. Se describe primero el propósito y orden del plan, y con una breve introducción se incluyen los antecedentes y las bases jurídicas en las que se apoya. Esto es similar en todos los planes ejecutados con este método, en un momento y entidad determinados, pero debe reiterarse siempre para facilitar su manejo y el texto de los decretos en cada caso.

B. DIAGNÓSTICO Y PRONÓSTICO. La segunda parte del documento es la relativa al análisis y descripción del diagnóstico y pronóstico. Esto se debe convertir y repetir, por tanto, de manera sintetizada, en el documento que permitirá llevar a cabo el decreto del plan.

El análisis y descripción de esta parte del texto se refiere a las características y proyecciones de la población, así como al área urbana actual y sus tendencias de crecimiento (contenidos en los planos 1, 2, y 3); las áreas aptas para la expansión urbana (que se localizan en el plano 3); al patrimonio histórico y las características de la estructura urbana (planos 2 y 4); y a la utilización actual del área urbana (expresada gráficamente en los planos 5, 6 y 7); todos ellos con los incisos y subincisos que apoyen el conocimiento más amplio de la situación en el momento de realización del plan, y sus perspectivas.

Esta parte del documento no debe abarcar más de 10 cuartillas, para el caso de las ciudades medias, capitales de los estados o las más importantes de la entidad, que no alcancen el millón de habitantes (para estos últimos la

complejidad del proceso recomienda un análisis más sofisticado); asimismo, debe considerarse la versión abreviada contenida en dos o tres cuartillas, que serán las utilizadas en el decreto —y en la carta síntesis—.

Es importante mencionar que el documento escrito es para apoyar las gráficas, y no al contrario, como se pretendía en el método de la SAHOP. La experiencia nos dice que es más fácil que se vean los planos a que se lean los textos.

C. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA ALCANZARLOS. La tercera parte del texto corresponde a los planteamientos y propuestas del plan, contenidos en los planos con números romanos, y que se inician con:

Los objetivos del plan descrito. Aun cuando éstos deben ser generales para todos los planes, estarán insertos en cada documento y en el decreto correspondiente de cada plan, con objeto de no perderlos de vista y que sus autores y quienes van a operar el plan los tengan presentes a lo largo del proceso continuo de planear, hacer y evaluar, y son los relativos a la atención de:

- El crecimiento futuro de los centros de población contenidos en el ámbito de estudio.
- El mejoramiento de la infraestructura, el equipamiento y las obras materiales. La conservación de los bienes inmuebles históricos y artísticos, y de los recursos naturales y del paisaje.
- El mantenimiento de las condiciones del medio ambiente en lo que se refiere a preservar el ecosistema, al no permitir que se den depredaciones como la erosión, la contaminación y el rompimiento del orden existente. Cabe aclarar, en este sentido, que sólo debe haber un plan (y no dos, incluyendo el ecoplan de la SAHOP), y éste debe considerar, en todos sus aspectos, la responsabilidad ecológica y social de sus acciones.
- El establecimiento de mecanismos administrativos, financieros y de gestión en los que participen las autoridades competentes y las fuerzas vivas de la población a través de sus representantes (ONG, OCB, instituciones académicas, asociaciones de profesionales, etc.), que tiendan a garantizar el adecuado desarrollo urbano.
- Buscar, a través de los puntos anteriores y de una responsabilidad social en las acciones, que se concreten manifestaciones que reflejen una mejor y más cómoda calidad de vida, y una forma justa y segura de vivir. Por supuesto que las ciudades son el reflejo de sus habitantes y de lo que los gobernantes pretenden concretar de las aspiraciones de aquéllos, por lo que este último objetivo requiere de una posición democratizadora y de diálogo para inculcar cambios urgentes de valores como los planteados en el Plan de Acción para atender los Asentamientos Humanos, propuesto en la reunión cumbre de Hábitat II en Turquía 1996.

Las estrategias del desarrollo. Se derivan del punto anterior y son las orientadoras de las líneas de acción.

Los planes parciales y sectoriales. Con base en la problemática detectada y los objetivos por alcanzar, definen las estrategias para orientar y reorientar, en su caso, las líneas de acción tendentes a determinar y regular el desarrollo urbano y prever la integración de la estructura urbana y su imagen, y conducir el crecimiento, mejoramiento y conservación a corto, mediano y largo plazos de las áreas consideradas en el plan.

Las propuestas. Inmediatamente se procede a apoyar con el texto los planos de propuestas —con números romanos—, y se inicia definiendo:

El ámbito de aplicación del plan (de apoyo al Plano I). Se describen y justifican las alternativas propuestas y la seleccionada, con sus límites, las áreas de preservación ecológica y su reserva para el crecimiento, determinando —según proyecciones de población tanto urbana como suburbana—, el número de hectáreas necesarias para satisfacer los requerimientos del suelo a 15 años.

Las principales líneas de acción. En este punto se describen los usos y destinos del suelo (Plano II), señalando las características de los diversos tipos, para determinar su futura regularización y la relación con sus funciones compatibles entre sí y con la vialidad dentro de las áreas de aplicación del plan (urbana actual, de reserva para el crecimiento y de preservación ecológica), tomando en cuenta las normas, decretos y reglamentos vigentes en el estado y en los municipios, y en particular dentro del ámbito de la aplicación del plan y de acuerdo con las funciones urbanas: vivienda, comercio, industria, recreación, educación, salud, administración pública, servicios profesionales, comunicación y los servicios urbanos complementarios, así como los diversos usos y destinos: habitacional, suburbano y urbano (de densidad baja o alta), hotelero, comercial (al detalle o de abasto), industria, recreativos, educativos, médico asistenciales, administrativas para la comunicación (telecomunicación, prensa, etc.), para el transporte (terminales) y de preservación ecológica. Estas características están contenidas en la Tabla de Compatibilidad mencionada.

Es conveniente no perder de vista todos estos aspectos y contar con esta guía cada vez que se haga un plan, para estar en posibilidades de mejorarla y perfeccionarla.

En el área urbana de la ciudad, y para el caso de la vialidad primaria, habrá que hacer énfasis en los pasos que deben darse y las características que deben reunir para hacer más ágil el tránsito, a fin de que sea respetado por los vehículos, sobre todo en los nuevos fraccionamientos. En el caso de la vialidad regional, debe caracterizarse muy claramente, tanto en el plano como en el texto, el tipo de vialidad que se requiera: libramientos, líneas de acceso, reutilización o mejor aprovechamiento de vías y trazos de cruceros, con el propósito de hacer más expedito el tránsito y más económicos su trazo, construcción y mantenimiento.

La integración de la estructura urbana (plano III). De acuerdo con el punto anterior, se analiza ésta, considerando el o los centros históricos; se apuntan las causas del crecimiento de barrios, colonias y fraccionamientos existentes en el momento de realizarse el plan, y de los previstos, así como las características de los poblados comprendidos en el plan, definiendo los límites, en cada caso, con sus áreas, y los posibles cambios y consolidaciones a futuro, de la estructura urbana. Es muy importante recapacitar en los antecedentes al momento de prever la dinámica de cada una de las células básicas de la estructura urbana.

La definición de la imagen y volumetría que se debe considerar en cada zona de la ciudad, de acuerdo con el patrimonio y características de sus grupos culturales, se determina de acuerdo con los planes, programas y proyectos parciales y sectoriales, entendidos éstos como los que se requieren para instrumentar la ejecución, propiamente dicha, del Plan Director, y que se detallan como un análisis del contenido del plano III, en el punto siguiente:

Los planes parciales y sectoriales (plano IV). Esta parte del texto debe consignar todas las acciones propuestas o solicitadas por la comunidad y las autoridades, sobre todo en el caso del decreto, si es que a nivel general aún no se resuelve en la legislatura correspondiente. Es muy importante esta coordinación para que las acciones puedan llevarse a cabo de inmediato, de acuerdo con la vigencia del Plan Director de Desarrollo Urbano. Esto es de fundamental importancia, pues lo que se ha dado en llamar *el aterrizaje,* o concreción de los planes, muchas veces no llega a realizarse, y por ello frecuentemente se critica la acción de planear. Esto se debe generalmente a que no se prevé la aplicación de acciones inmediatas.

Estas acciones deben estar sujetas a los planes o programas parciales o sectoriales, los que habrán de contemplarse para su ejecución inmediata, y enla planeación y regularización de los centros de población, todo ello dentro del ámbito de aplicación del plan, a través de medidas de conservación, mejoramiento y crecimiento, con base en los estudios y proyectos en cada uno de ellos. Aquí conviene tener claro lo que debe entenderse por cada una de estas acciones, y nuevamente, como en los casos anteriores relativos a la terminología, aun cuando ésta quede aclarada en las leyes general y estatal correspondiente, en el texto del Plan, que desde luego será el del Decreto, también deben sustentarse señalando su significado.

D. Glosario de términos. Aquí se describen los términos usados para las acciones resultado de propuestas o solicitudes atendidas, que resulten poco claros para el equipo de planificación, la población y autoridades, aun cuando puedan ser del conocimiento de algunos de ellos, así como los métodos para describir la instrumentación de los planes. Resulta conveniente incorporar también este método al decreto del Plan.

Acciones de conservación. Son las que, de acuerdo con lo previsto en el Plan

Director de Desarrollo Urbano, y de conformidad con las leyes vigentes, tienden a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado de las obras materiales (edificios, monumentos, plazas públicas, parques) y, en general, todo lo que constituye el acervo histórico, cultural y social de los centros de población.

Acciones de mejoramiento. Para restaurar, armonizar, regenerar, regularizar, ordenar y complementar el equilibrio o la infraestructura, en general, así como la atención especial de nodos, vías de acceso o áreas específicas para servicios urbanos y regionales. En este caso, a su vez, se consideran como:

- De restauración. Son las que comprenden la rehabilitación de monumentos y sitios, principalmente dentro de la zona histórica de la ciudad, que por sus valores históricos, artísticos y culturales lo ameriten. Cabe señalar que las zonas históricas no deben ser sólo las anteriores al siglo XVIII, como generalmente sucede, sino todas las que sean bienes patrimoniales de la ciudad.
- De armonización. Las que tienen por objeto preservar, restaurar y mejorar las características propias de algunas áreas especiales, en relación con la unidad de edificios, colorido, textura, altura, ritmo o diseño arquitectónico y, en general, del ambiente.
- De regeneración. Las encaminadas a mejorar las zonas en donde el deterioro físico, ambiental o del orden funcional o social lo demanden.
- De regularización. Las que comprenden la legalización de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos.
- De ordenamiento y complementación del equipamiento y/o de la estructura urbana. Las que buscan que en las áreas urbanas se cuente con los servicios de equipamiento necesarios y apoyen la estructura urbana básica del centro de población.
- En áreas específicas, vías o nodos. Las que se aplicarán en aquellos sitios específicos que por su importancia en el ámbito de acción del plan deberán atenderse por su dinámica o realizarse en aquellas propuestas.
- De crecimiento. Se aplicarán en el área de reserva para la expansión urbana y en lotes baldíos y en las zonas en proceso de redensificación, a fin de optimizar la utilización del suelo y sus servicios e infraestructura.

A todos éstos podrían agregarse las acciones de orientación y capacitación de la población, a fin de que se involucren en el quehacer de la ciudad con una mayor responsabilidad social y ecológica, y con una visión diferente de los valores que deben sustentar nuestras nuevas sociedades.

Los planes parciales deberán formarse con base en cada una de las acciones anteriores y se llevarán a cabo en las áreas comprendidas en el ámbito del Plan, o en los programas relativos a vivienda, electrificación, pavimentación, introducción de agua potable y drenaje, etc., resultado de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Director correspondiente, de

los planes parciales y los que en apoyo del mismo posteriormente emanen, los que estarán sujetos al reglamento que para los efectos se expidan y a los lineamientos, estudios y proyectos correspondientes, por lo que en el plan objeto del decreto deben relacionarse todos y cada uno de los proyectos primordiales, para que en su debida oportunidad sean ejecutados, con proyecto y aprobado de los mismos.

Las características del texto en general, y de este inciso en particular, son que cuentan con diversas alternativas para resolver los problemas, de acuerdo con el grado de avance y adecuación a la situación del momento, la legislatura vigente, la preparación del equipo local de planeación y de su preocupación por orientar el desarrollo de los centros de población. En un principio, cuando aún no se manejen ni estén instituidos legalmente a nivel estatal los términos usados para las acciones a seguir en los planes, éstos deben señalarse en los textos o en las gráficas con las características y el propósito de cada etapa de proceso; más tarde podrían llegar a institucionalizarse ya experimentados en más lugares y constituirse en un glosario anexo, de uso y manejo en todos los niveles, y, por último, buscar su establecimiento en la propia legislación local, como se recomienda para el caso de la tabla de compatibilidad. Para mayor claridad, se describen aquí los términos asentados en el glosario que deberán estar en la legislación, para conducir las líneas de acción y los planes parciales.

MECANISMOS DE APLICACIÓN DE LOS PLANES OPERATIVOS

Estos mecanismos deberán plasmarse de manera muy general en el texto, además de quedar enunciados en los planos, y aun cuando son los mismos para cada uno de ellos, también deben estar presentes tanto en el decreto como al poner en operación los planes, ya sea por autoridades estatales o locales o por la misma población. Éstos son la instrumentación jurídica de los planes, los trámites para la ejecución de las obras, el decreto del plan y las correspondientes declaratorias de usos y reservas del suelo, y en los pocos casos que se requiere, también de los destinos. Nuevamente, y aun cuando no se contempla respaldo jurídico para ello, el mecanismo más importante deberá ser el de la orientación y la capacitación de la población para el manejo, operación y evolución de los planes.

Como se menciona en el caso del método de la SAHOP, los niveles estratégicos y de corresponsabilidad sectorial no deben corresponder al cuerpo de los planes mismos ni de su decreto, sino que formarán parte del proceso político, administrativo y operativo de éstos.

Capítulo
SEXTO

PROCESOS PARA LA ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DEL MÉTODO PARA LOS PLANES OPERATIVOS DE DESARROLLO URBANO

Procesos para la elaboración y aplicación del método para los planes operativos de desarrollo urbano

Si uno de los propósitos de este libro es subrayar el hecho de que es posible lograr éxitos con la práctica de planear, de hacer urbanismo, esta actividad debe ser congruente con un método operativo acorde a las necesidades de nuestro país, o similares al nuestro, buscando siempre el bienestar y la felicidad de los habitantes, así como la conservación en general del ambiente de las regiones donde se aplica.

A fin de enmarcar el método operativo de *planear haciendo* aquí propuesto para la elaboración de planes urbanos, motivo principal de este libro, una vez descritos los antecedentes del desarrollo urbano en México y los procedimientos seguidos para atenderlo, principalmente en los últimos 50 años, en los apartados de este capítulo se exponen las características del método, es decir, las políticas que deben estar presentes donde se piensa aplicar, como es la buena voluntad de gobernadores y presidentes municipales, el diálogo entre éstos y los profesionales, que debe apoyarse en el convencimiento de las bondades del método, de sus políticas y sus objetivos, así como las ventajas que se van a obtener con él, y las estrategias que pueden seguirse para alcanzar todo esto. Se hace mención, igualmente, de los mecanismos que de acuerdo a la LGAH vigente deben seguirse para decretarlo, así como el proceso que en su momento fue recomendable para aplicarlo.

Características del método propuesto para la planeación urbana operativa (políticas, objetivos de su utilización, estrategias y ventajas)

El conocimiento de la mejor práctica de planeación operativa llevada a cabo desde los años treinta sirvió de base para llevar a cabo, en su momento, el pro-

ceso que se relata en esta parte como método para la elaboración de planes operativos de desarrollo urbano.

POLÍTICAS Y OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO URBANO QUE APOYAN A LA PLANEACIÓN OPERATIVA

En el caso de las políticas recomendables para que la planeación urbana sea operativa y no se quede en el papel, es importante conocer los puntos de vista de los gobernantes al respecto, así como las de los representantes de las ONG relacionadas con la vivienda y el desarrollo, y la participación y vinculación más estrecha con la población.[73]

En el caso de las políticas, cabe hacer notar que al iniciarse esa gestión gubernamental en el estado de Michoacán (1980-1986), y al ser invitada a participar como asesora en materia de desarrollo urbano, mi actividad se centró en velar por el cumplimiento con las políticas de la planeación operativa, las que aquí se exponen. Por ello, para cumplir con el proceso desde sus primeros pasos, se buscó siempre dialogar con el gobernador para asegurar la coincidencia de propósitos, ya que necesariamente las políticas en materia de desarrollo urbano deben ser acordes con las de la autoridad estatal o municipal, primero, y luego, una vez comentadas sus bondades, el diálogo será con el o los profesionales locales del equipo de planeación, quienes deberán estar enterados y hacer suyo el método.

Por otra parte, cabe hacer notar que en esa época, además de buscar la coincidencia con las políticas de *planear haciendo*, se pretendía que esta acción estuviera apoyada en lo que ahora se llama, y está muy de moda, *desarrollo social y ecológicamente sustentable*.[74] Si esta preocupación ha sido un *leit-motiv* para muchos de los que ejercitamos el urbanismo —desde antes de que el deterioro ecológico fuera tan acelerado y el hombre olvidara su vínculo con la naturaleza—, en esta época estos principios deben ser ratificados, aun cuando nadie dude de la necesidad de su reforzamiento.

Las políticas que se aplicaron para *planear haciendo* en el estudio de caso expuesto más adelante siguen vigentes, y son necesarias para alcanzar un desarrollo sustentable. Pueden resumirse en tres rubros:

[73] A todos estos grupos fueron a los que se les llamó los *partners*, que en nuestro caso pueden identificarse como los *participantes* o *conocedores*.

[74] Desde la Reunión Cumbre celebrada en Río de Janeiro en 1992 se acordó establecer pro gramas de desarrollo en apoyo al crecimiento económico sin detrimento de la calidad de vida de los pobladores ni sacrificar el medio ambiente, a lo que se le llamó *Desarrollo sustentable*.

A. LAS DE NIVEL GENERAL. Estas políticas coadyuvarán en el logro de los objetivos para llegar a un mejor ordenamiento del territorio de la ciudad de que se trate, y son:

Buscar la regulación del crecimiento, ordenar su desarrollo y jerarquizar las actividades de las ciudades importantes de las entidades federativas del país de que se trate, y del resto de las ciudades medias y pequeñas que puedan interesarse en este proceso.

Agilizar la regularización de la tenencia de la tierra, para combatir la especulación exagerada, que perjudica la organización socioeconómica y política de los grupos asentados en las localidades.

Promover la conciencia ciudadana, para evitar el deterioro ecológico del territorio nacional, estatal o municipal y proponer acciones directas de desarrollo urbano y participación de la comunidad que eviten la degradación del ambiente y detengan la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales.

Buscar la intervención del estado o del municipio en la realización de obras de infraestructura y equipamiento regional que consoliden las relaciones entre las localidades de los municipios y la cabecera.

Buscar una congruencia entre las políticas de desarrollo urbano a nivel nacional, estatal y municipal.

Hacer flexibles los procesos de planeación correspondientes a un mismo momento histórico, conscientes de que generalmente éstos se dan dentro de una dinámica cultural acelerada.

B. LAS DIRIGIDAS A ACCIONES PARALELAS. Éstas pueden llevarse a cabo al mismo tiempo que las que le son propias al desarrollo urbano, y coadyuvarían en el proceso de planeación urbana; pueden ser las siguientes:

Apoyar al municipio como célula unitaria de la administración pública y política, así como de la organización socioeconómica de la entidad.

Normar el proceso de crecimiento urbano, de acuerdo a las políticas económicas y sociales del país y del lugar propiamente dicho y buscar una mejor distribución de la población de la entidad de que se trate, ubicada en un sistema coherente de localidades, tanto dentro del Sistema Urbano Nacional como del estatal, y si fuera posible, del municipal, en los casos que por el número de centros de población lo amerite. No obstante, es muy importante señalar que

independientemente de la relación con algún sistema, las ciudades o centros poblacionales de que se trate deberán tener su propia dinámica cultural.

Generar alternativas a través de reservas territoriales, para que los habitantes de las ciudades no recurran a la invasión organizada, que se ha vuelto muy frecuente, y en algunos casos ha sido fomentada por funcionarios deshonestos, llegando a configurar el delito de despojo y creando inseguridad y malestar social en los centros de población, en los que no se ha previsto y por ello registran un crecimiento acelerado.

Fortalecer las actividades rurales, sin olvidar la interacción entre la ciudad y su región ante la necesidad de arraigo de la población campesina a sus lugares de origen y así, además, disminuir la migración campo-ciudad.

Generar una conciencia de participación social para incrementar el nivel de vida entre los habitantes de la entidad a nivel urbano y rural.

Promover las instancias tendentes a lograr que más habitantes puedan gozar el derecho a poseer un lugar en donde vivir.

Lograr en el tiempo, en apoyo a la política nacional de descentralización, la autosuficiencia técnica profesional y administrativa de todas las disciplinas, tanto para el estado, en su totalidad, como paulatinamente para los municipios que lo conforman.

C. LAS ESPECÍFICAS PARA LA OPERACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO:

Orientar los mecanismos de financiamiento y la acción pública hacia las necesidades urbanas que en un momento dado sean consideradas las más importantes y urgentes por la población de las localidades del estado.

Impulsar la planeación participativa (que más adelante se describe), principalmente a nivel de comunidades con menos de 5 000 habitantes, o en ciudades con población mayor, a través de grupos sociales organizados a esa misma escala, para que, por contacto y conocimiento con distintos sectores de la población se cuente con la colaboración y participación en la ejecución y mantenimiento de las obras urbanas de beneficio comunitario.

Prever, en los centros de población con disponibilidad de recursos humanos físicos y financieros, los espacios necesarios para el desarrollo industrial, previniendo el impacto ambiental y social que su establecimiento pueda generar.

Hacer posible, en particular, la suficiencia técnica antes mencionada a través de la capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos para el urbanismo.

Esta última, por su importancia, merece un inciso especial, expuesto a continuación.

D. LA ESPECIAL PARA LA AUTOSUFICIENCIA TÉCNICA Y LA CAPACITACIÓN DEL EQUIPO DE PLANIFICACIÓN. Los profesionales que institucionalicen la planeación operativa requieren de un apoyo constante de actualización, que junto con los recursos de capacitación de los técnicos locales, las asesorías externas de orientación, las estrategias y los métodos de planeación urbana, son fundamentales para que el equipo de técnicos elaboren los planes coherentes y aplicables, y ofrezcan soluciones técnicas inmediatas, de acuerdo con las necesidades cotidianas y apremiantes que las autoridades tienen para racionalizar su actividad.

Para lograr la autosuficiencia técnica y administrativa del gobierno de Michoacán en el periodo comprendido entre 1980 y 1986, se puso todo el empeño y todo el entusiasmo en la consolidación del grupo local interdisciplinario de planeación urbana, que sería el encargado de continuar las políticas para orientar el proceso de urbanización y sus consecuencias, considerando la problemática futura del desarrollo urbano en la entidad, esto por medio de programas basados en esas políticas, y utilizando métodos y técnicas apropiados a las características socioeconómicas y culturales del estado.

La labor educativa con una visión social y ecológica es fundamental para elaborar planes coherentes, aplicables y con soluciones inmediatas, acordes con las políticas del gobierno y las necesidades apremiantes de la población. Por otra parte, en muchos casos las autoridades locales requieren también de capacitación en la toma de decisiones. Para esto se impone entrar en un proceso de adiestramiento y planeación dinámica, en una política estatal de formación de cuadros profesionales —a nivel licenciatura o con cursos para posgraduados—, que adquieran esta visión operativa. Ésta es la mancuerna que hay que integrar para darle continuidad a las políticas de desarrollo urbano.

OBJETIVOS DE LA UTILIZACIÓN DE ESTE MÉTODO

Los objetivos fundamentales que este método pretende alcanzar en relación con métodos anteriores son:

Eliminar la información innecesaria por medio de una selección de lo prioritario, con el objeto de obtener los resultados deseados en la elaboración de los planos que integran el proyecto.

Buscar claridad en el diagnóstico para llevar a cabo propuestas objetivas, tácticas coherentes y estrategias adecuadas en la realización de las acciones propuestas.

Ser congruente con la realidad del universo de estudio en el que se produce el fenómeno urbano que se busca resolver, en el tiempo administrativo de que se dispone para su elaboración, difusión, institucionalización y operación, y con la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros utilizables a nivel local.

Racionalizar la operación plena de los recursos técnicos y administrativos locales, instrumentar un sistema de comunicación entre profesionistas y pobladores haciéndola expedita y lo menos costosa posible.

Crear un documento claro, cuya reproducción sea barata y fácil, tanto para su manejo como para su distribución; que sea ágil y facilite el mecanismo de consulta e institucionalización de los planes, así como su aplicación en el horizonte temporal establecido, y con ello el control de ejecución acorde con el aspecto legal que representa. A este respecto no hay que olvidar que planear y hacer deben ser sincrónicos, más aún si se considera que los periodos de gobierno municipal son de tres años.

Apoyarse en una infraestructura administrativa y de aplicación de los planes, para el logro de sus metas a nivel municipal. Contar con mecanismos claros y sencillos en la ejecución del plan, a fin de que su elaboración sea fluida y el grupo de técnicos responsables no requiera de largo tiempo y altos costos para asimilarla y ejecutarla.

Ser suficientemente práctico en los postulados que se sustenten para facilitar la captación de las propuestas por parte de las autoridades municipales, las que serán las responsables principales de la ejecución una vez que las hayan hecho suyas y sean capaces de aplicar con rigor las acciones pertinentes para la resolución de los problemas en función de sus prioridades.

ESTRATEGIAS

Es conveniente considerar que a más de 20 años de haberse generalizado la práctica de la planeación urbana a nivel estatal y municipal, gracias a su institucionalización en 1976, y después de algunos ensayos, muchos de los equipos locales se han visto reforzados con la experiencia —aciertos y fracasos—, en el proceso seguido de entonces a la fecha, así como por la integración de otros

profesionales, asesores externos algunos y otros de reciente formación profesional. Esto permite que las estrategias propuestas se simplifiquen cada vez más al paso del tiempo.

Para alcanzar las políticas de la planeación operativa y los objetivos del método, y para seguirlas, se recomiendan las siguientes estrategias:

- Integrar desde un principio, de ser posible, un equipo municipal. Si no se consigue esto, tendrá que ser a nivel estatal en el momento del arranque; primero funcionará como consultor para toda la entidad y posteriormente se irá incorporando a los grupos de planeación municipal, que se irán responsabilizando paulatinamente de estas tareas.
- Establecer un diálogo permanente para el intercambio de experiencias entre los coautores del proceso de planeación, a nivel interno, y con los servidores públicos a nivel estatal y municipal, contacto que permitirá orientar permanentemente a los urbanistas locales sobre este método para, en su caso, adecuarlo específicamente a cada población. Hay que hacer notar que el método pretende y debe ser flexible en esta época, en que vivimos una dinámica cultural acelerada.
- Vincular las acciones propuestas a nivel puntual, y de la ciudad con las de su región, reforzando y haciendo más claro el sentimiento de arraigo de los pobladores a las localidades tanto de los nativos como de los que inmigran, pues con frecuencia éstos pueden ser originarios de poblados circundantes a ese centro de población mayor.
- Instrumentar la retroalimentación directa y continua de información para adecuarla a las necesidades de todos los niveles, grupos sociales y centros de población.
- Perseguir, también a través del diálogo, el intercambio de experiencias entre autoridades locales, población y profesionales, a fin de mejorar esa retroalimentación y conseguir un mayor entendimiento y apoyo a las actividades, resultado de la planeación operativa, para luego aplicarla no sólo al ámbito urbano regional, sino también al diseño urbano puntual.
- Establecer, a través del diálogo entre pobladores y profesionistas, los mecanismos que permitan incorporar al proceso, desde su inicio, un mayor número de personas conocedoras y profesionistas locales, de manera dinámica, para llegar paralelamente a la evaluación continua.
- Integrar paulatinamente todos los instrumentos de la planeación del estado, primero, y después a nivel municipal, para que la descentralización deje de ser una utopía, al menos en el primer nivel, respecto a la federación y después del municipio con respecto al estado. Esto último, aun cuando sea más lento, ya se está logrando en los municipios con mayor fuerza política, y si se intenta, podrá ser posible en todos los casos.
- Conocer los antecedentes del desarrollo urbano, su planeación y ordenamiento a nivel estatal, y si fuera posible a nivel municipal, así como los planos y pro-

puestas anteriores a la realización del plan que se quiere llevar a cabo con el método aquí propuesto.

- Evaluar tanto las acciones logradas con anterioridad, con el propósito de apoyarse en esas experiencias, como las del nuevo plan, con el fin de ir mejorando sus resultados.

Como este método es ágil, activo, diligente y eficaz, entre otras cosas, no nos preocupó mucho, a quienes lo hemos llevado a cabo, perder tiempo y dinero en divulgar sus resultados, por lo que lamentablemente algunas de las experiencias obtenidas muchas veces no han tenido la difusión deseada. Ésta es quizás la mayor desventaja parcial del método, y de ahí la importancia de esta investigación, que fue llevada a cabo en gran medida gracias al interés del gobernador de Michoacán en la época en que se realizo el estudio de caso, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, y de la promotora del método en el estado.

Esperamos que este tipo de prácticas sean las que busca la ONU, a las que ha dado el nombre de *mejores prácticas*, ya que considera que es fundamental conocer y asimilar las experiencias logradas en ese sentido, con el propósito de aprovechar su evaluación para resolver problemas similares. Por esto es recomendable que se sumen a esta propuesta, a través del Programa Universitario de Estudios de la Ciudad (PUEC) de la UNAM, o de la práctica misma, otras más que puedan contribuir a la retroalimentación en beneficio de los usuarios de este documento, para generalizar y enriquecer el método.

VENTAJAS DEL MÉTODO PROPUESTO

Entre las ventajas de *planear haciendo*, con esta manera de realizar los planes, podemos mencionar:

a) Con relación a los estudios así producidos, éstos pretenden:

Cumplir, en primera instancia, con las políticas prioritarias en materia de desarrollo urbano, permitiendo orientar las acciones más urgentes para atender las necesidades acuciantes de la población y responder a demandas reales, inmediatas y mediatas.

Requerir una inversión menor, disminuir el volumen y los costos por programa —tanto en lo referente a materia prima como a recursos humanos—, para la representación gráfica, la transcripción, publicación y difusión de resultados. Los estudios de seguimiento podrán ser más especializados y encaminarlos hacia la investigación y la evaluación continua.

b) Con relación al vínculo entre los planes y los profesionistas del urbanismo:

Se fortalece el arraigo de los técnicos y profesionales locales, oriundos o no, pero que al permanecer en el lugar logran después, al conocer mejor su problemática, alimentar o retroalimentar las nuevas experiencias, pues tienen la oportunidad de dialogar sobre ellas y presentarlas en foros nacionales o con asesores visitantes, que sólo pueden y deben estar por cortas temporadas, pero que contribuyen a aumentar su acervo de conocimientos, con lo que se va enriqueciendo cada vez más el urbanismo.

Se amplía el campo de acción y al mismo tiempo aumenta el número de profesionales que se van integrando al proceso de planificación urbana como asesores externos o permanentes, entre ellos urbanistas, geógrafos, sociólogos, antropólogos, biólogos, economistas, arquitectos y otros de disciplinas afines. Estos asesores deben ser avecindados reconocidos y pagados por su comunidad, cuando ésta se percate de su utilidad y se vuelvan indispensables para ella.

Se genera mayor credibilidad de los urbanistas y de la profesión misma, y por tanto se refuerza la necesidad de crear más empleos en este campo en el mayor número de ciudades medianas y pequeñas, al producirse un incremento de planes que podrán ser usados como herramientas de trabajo. Al permitir así su manejo a nivel local, se llega a nuevos niveles de instrumentación y diseño.

La generación de empleos es sólo una de las muchas ventajas que el proceso de planificación urbana operativa proporciona y que puede darse a través de la organización social para el trabajo con la incorporación, también, de técnicos medios y trabajadores no calificados relacionados con el desarrollo y la organización social para la planeación participativa en ese ordenamiento urbano tan deseado.

La capacitación y el adiestramiento continuo en todos los niveles, en materia de conocimiento de los problemas urbanos y su atención, trae consigo un ordenamiento más intenso, ágil y operativo que llegará a mayores estratos y grupos de población y les permitirá conocer cada vez mejor el metabolismo y comportamiento de las ciudades, para hacer de ellas lugares más dignos para vivir, contando con la participación de los pobladores y la conciencia que así se va dando entre todos.

Para los profesionales del urbanismo las frustraciones son menores al plantear acciones concretas viables y fácilmente realizables, porque así es posible llegar con menor tiempo y costo a proyectos y programas específicos que materialicen las propuestas del plan. Con ello aumenta la credibilidad y el prestigio de la

profesión al demostrar su validez y la factibilidad técnica de proyectos y acciones.

El diseño de este método, y su aplicación inicial, requieren tanto de expertos asesores externos en el desarrollo y diseño urbano, como de profesionales locales y del conocimiento de ambos para aportar soluciones en casos similares, tanto fuera como dentro de la entidad, ya que conocen los resultados y las reacciones populares, políticas y socioeconómicas que puedan provocar estas propuestas.

Las características de estos profesionales se pueden encontrar en una sola persona, pero en la mayoría de los casos habrá que integrarlos en un equipo interdisciplinario, considerando como prioritario el apoyo que den los técnicos y los políticos locales a este método.

c) CON RELACIÓN A LOS RESULTADOS:

Son necesarios asesores, técnicos, pobladores y políticos locales para que resulte exitosa la simbiosis entre conocimientos generales y locales y la decisión política que lleva a acciones que permitan la planeación operativa y democrática, que ya ha demostrado su efectividad no sólo en el estado de Michoacán en la época en que se aplicó el método, sino en muchas otras ciudades que estuvieron en la misma situación.

Si alguno de estos factores falta, lamentablemente el esfuerzo puede perderse y sólo quedará latente su importancia entre los coautores y copartícipes que estuvieron conscientes del proceso, y sólo resurgiría si se diera la coyuntura en la que urbanistas y gobernantes pudieran coincidir o convencerse entre sí de este proceso.

No está de más insistir aquí sobre los programas universitarios de apoyo a la formación de urbanistas e investigadores de esta disciplina, que pueden estar a cargo de los centros de educación existentes o bien formar parte del proyecto social de un gobierno que permita a los estudiantes hacer y practicar mientras aprenden. Una vez así formados, serán éstos los que después de su práctica, o simultáneamente, puedan investigar y dejar constancia de experiencias en casos reales de aplicación.

Primero con estas metodologías, y después con nuevas propuestas que de acuerdo con la idiosincrasia de los profesionales a nivel local refuercen ésta y otras experiencias similares, dada la importancia de esta formación, se desarrolla este tema más adelante.

PROCESO DE APLICACIÓN DEL PLAN O PROGRAMA (ELABORADO CON EL MÉTODO PROPUESTO)

Para la aplicación del método con el fin de elaborar el Plan de Desarrollo requerido en un ámbito determinado se deben considerar como mínimo tres aspectos, los cuales ya han sido tratados en el primer capítulo de este libro y en los incisos 5 y 6 de éste, y son:

a) El conocimiento previo del contexto histórico a nivel nacional, estatal y local, en materia de:

- Desarrollo urbano.
- Causas y consecuencias del mismo.
- Marco jurídico y proceso que ha seguido.
- Métodos implicados para atenderlo con anterioridad.
- Resultados de su aplicación.
- Existencia de métodos alternos.

b) El conocimiento del método propuesto para su atención y aplicación:

- Sus características.
- La terminología.
- Su estructura.

c) El equipo de planificación y sus características.

d) La formación, capacitación y adiestramiento permanente de los recursos humanos.

Como puede apreciarse, por la urgencia de atender la planeación no es posible dedicar mucho tiempo a investigar los antecedentes y al conocimiento del método. Por esto se necesita, además de la voluntad del gobernante y del espíritu de servicio de quienes participen en el proceso, de la consolidación de un equipo formado por profesionistas locales —conocedores de su historia—, y de urbanistas asesores —conocedores de las técnicas y del manejo del método propuesto—. Asimismo, para mejorar el diálogo se requerirá establecer un lenguaje común y sobre todo un conocimiento previo de la región que se va a atender, con todos los antecedentes posibles.

EL EQUIPO DE PLANIFICADORES, SUS CARACTERÍSTICAS

La aplicación del método debe estar a cargo de un equipo de planeación cuyo tamaño esté en función de la magnitud de la problemática urbana y del centro de población.

Este equipo deberá ubicarse, de preferencia, en el nivel municipal o, en su defecto, estatal. Con el tiempo se ha demostrado que si se cumplen las estrategias propuestas aquí, los equipos municipales se van conformando muy fácilmente. En cualquier caso se recomienda que el equipo local de urbanistas cuente con asesores, bien sean profesionistas externos de las disciplinas que por la particularidad de la región se requieran, o generalistas, que no necesariamente sean oriundos de la región, pero que deben estar en contacto con las mejores prácticas y las tecnologías que a nivel nacional e internacional se manejen. El grupo interdisciplinario de asesores no debe ser numeroso, y tanto éste como el profesional no deben ser permanentes, porque esto encarecería el proyecto; además, el equipo formado por profesionales locales o foráneos es consultado en muy contadas ocasiones durante las etapas de la instrumentación: investigación, diagnóstico, proyecto, institucionalización, realización o evaluación del plan, etc., todos entendidos en la planeación operativa como procesos continuos y a veces simultáneos. Si el punto de vista del generalista se requiere a lo largo del proceso, esta persona deberá asistir periódicamente durante el mismo.

En todos los casos es conveniente buscar que estos profesionistas sean los mismos desde el principio, y no sean cambiados, con el fin de que tanto el establecimiento de un lenguaje común como el conocimiento del método (políticas, estrategias, objetivos y ventajas) sean más fáciles y accesibles para el equipo.

En algunas entidades federativas se ha considerado un consejo externo de asesores, los que pueden opinar esporádicamente mediante una *consulta popular calificada*.

A. LA CONFORMACIÓN O REFORZAMIENTO DEL EQUIPO Y SU OPERACIÓN. Cuando se adopta el método de planear haciendo, se hace necesario establecer o reforzar el equipo de planeación, tanto a nivel de la población como cuando se requiere en los sectores que la integran; asimismo, se necesita acordar un lenguaje común y la práctica inmediata de la acción, que permita establecer los puentes de diálogo y la salida de resoluciones.

Aun cuando el método específico para la ejecución y puesta en marcha de planes de desarrollo —que se describe más adelante—, fue utilizado con anterioridad por diversos urbanistas, la autora ya lo practicaba desde antes de 1976. En el caso de algunos municipios en Veracruz, Oaxaca y Baja California, por ejemplo, lo usó antes de 1970, o en el estado de Tabasco en el periodo 1970-76; sin embargo, en ninguno de estos casos, quizá por imprevisión o por falta de tiempo, se pensó en la necesidad de dejarlo por escrito, ni profundizar en los mecanismos seguidos para lograr su aplicación. Otra de las causas de la carencia de textos al respecto es, en mi caso, que dado mi carácter de asesora, a lo largo de otras experiencias, no había necesidad de dejar un patrón por escrito para hacerlo operativo de manera continua a nivel estatal o municipal. Tampoco se logró con tanta eficacia, antes de 1976, hacer

de la planeación una actividad permanente por parte de los gobiernos federal o estatales, pues no era tan necesario, y en algunos casos de urbanización acelerada, ésta era la prioridad de las políticas estatales.

En Michoacán, para el estudio de caso, se conjuntaron la voluntad política del gobernante para atender el desarrollo urbano, con el interés por el método propuesto, y por cumplir y apegarse a un marco jurídico, así como su deseo de armar un equipo de planificación. Esto permitió que ese grupo se fuera adiestrando casi al mismo ritmo con las propuestas de solución a las necesidades del desarrollo urbano. Con el fin de que el ordenamiento territorial quedara debidamente instrumentado para su aplicación posterior, se fue reforzado esta capacitación, con el objeto de que ese equipo de planeación local conociera la realidad y el universo de estudio, de manera que le permitiera aplicarlo y cumplir así con los objetivos del plan. Esto es lo importante del hecho de haber entregado no sólo un método, sino también ayudado a conformar y entrenar un equipo para evaluar posteriormente la experiencia y dejar constancia de algo probado.

Como puede constatarse, fueron muchas las causas por las que, a pesar de haber sido utilizado este método en ocasiones anteriores a la que aquí se describe, en ninguna de ellas se había logrado materializar como un procedimiento probado, ni había sido posible que fuera evaluado al cabo de seis años de aplicación, como sucedió en el caso en comento.

B. ESTABLECIMIENTO DEL DIÁLOGO. Para formar o reforzar el equipo de planificación local, ante todo se dialoga con el grupo de planificadores locales. Con los más idóneos y coincidentes con las políticas estatales se crea el órgano responsable de atender la planeación urbana. En el caso de Michoacán fue primero la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas (SUOP). En el grupo de planificadores se encontraban algunos que integraron la junta de planeación anterior; ellos, con base en los instrumentos metodológicos producidos por la SAHOP, ya habían iniciado el procesamiento de los datos existentes.

Se despertó el interés inmediato del gobernador por abocarse a la toma de decisiones, en unos casos, y de soluciones concretas, en otros, al hacerse cargo de sus funciones. En el desarrollo urbano se ocupó principalmente de lo referido en un principio a la ciudad de Morelia; para ello se capacitó al grupo de la SUOP y paralelamente se plantearon alternativas de aplicación inmediata, ya que no se podía sólo seguir investigando. El resultado fue la propuesta inicial del plan director de desarrollo urbano de la ciudad de Morelia, con un primer anteproyecto. Éste se llevó a cabo con base en las políticas de planeación operativa, coincidentes con las que el gobierno del estado buscaba en ese momento. De inmediato se estructuró con el equipo mencionado, bajo la coordinación de la asesora, el proceso del primer Plan de Desarrollo. De esta manera, y mediante un proceso de diálogo, fue posible instituir esta meto-

dología, la que se aplicó posteriormente en otras ciudades con la participación y de acuerdo con los técnicos locales.

La descripción de los pasos ratifica el interés hasta aquí expuesto para que en los casos en que se desee pueda ser aplicado para la planeación urbana en otras entidades y centros de población.

A lo largo del proceso de aplicación se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Se informa al equipo de planificadores locales de las razones del método, ante la urgente necesidad de planear haciendo.
- Se recurre a la información recabada por el equipo hasta ese momento para que una vez depurada, en algunos casos, y complementada en otros, se utilice en la elaboración de los planes.
- Se establece, como parte del método y para la unificación de criterios, una sola simbología, determinada previamente, que se describe más adelante. Se busca contar con un proceso claro de antecedentes y consecuentes, tanto para los planos que se deban elaborar como para el texto complementario; se trata de prever su adecuación al marco jurídico vigente y plantear algunos aspectos que tendrían que modificarse en la legislación vigente, con base en las políticas planteadas por el ejecutivo estatal, y con esto verter la información obtenida en los documentos de trabajo.
- Se busca, igualmente, una relación entre la terminología usada a nivel nacional en esa época, intentando simplificarla y hacerla congruente con la propuesta a nivel estatal y municipal.

Aquí cabe mencionar que la planeación operativa busca precisamente, entre otras cosas, simplificar el método y hacer más ágil el proceso. Más tarde se puede comprobar, como fruto de la experiencia, que los técnicos que participan en él entran en una dinámica acelerada para entender, hacer planes y practicar la autocrítica. Esto pudo observarse por experiencia, tanto en la aplicación del método aquí propuesto como en el proceso de operación de los planes que a nivel municipal ellos también fueron simplificando.

A partir de las experiencias obtenidas el equipo procede, con el apoyo de la asesora, a la elaboración de los anteproyectos de los diez primeros planes de desarrollo urbano para lo centros de población más importantes del estado. En ese mismo año de 1981, cuando el equipo local inició el proceso, se siguieron elaborando proyectos urbanos, y con base en ellos se realizaron los programas a lo largo del sexenio motivo de este análisis.

C. ESTABLECIMIENTO DE UN LENGUAJE COMÚN Y UN MANUAL DE TRABAJO. Ya como seguimiento práctico para la aplicación y el uso del método surge en primer lugar el establecimiento táctico y de consenso de los conceptos básicos

utilizados tanto para fines prácticos y de generalización de los mismos por la época en que se instituyen, como porque deben quedar claros, entre los funcionarios que van a aplicar los planes, tanto en relación con las políticas, objetivos y estrategias de los mismos, como de los términos en que se llevará a cabo dicho plan.

Las características del método señaladas en este capítulo —políticas, objetivos y estrategias—, deben estar contenidas, para su difusión y manejo cotidiano, en un pequeño documento, que como manual de trabajo contenga estos conceptos, y el glosario de términos, que se incorporarán al estudio total. Esto se considera de importancia, pues da mayor fluidez en su aplicación inicial al tener una visión general del método y de la terminología utilizada. Este manual, que puede estar engargolado para permitir que los funcionarios lo complementen e inserten en él las anotaciones que les vayan siendo necesarias, favorece la comunicación entre los integrantes del grupo y entre éstos, o los profesionales, y los grupos organizados de la comunidad, que necesariamente se van incorporando a la acción operativa en la realización de las obras señaladas, para plantear, en un caso, y conocer, en el otro, las fórmulas para solucionar los problemas que se vayan presentando.

A 20 años de institucionalizada la planeación en México, el caso de la unificación de lenguaje es, afortunadamente, menos compleja de lo que se pensaba en un principio. Sin embargo, si queremos profundizar en los aspectos teóricos, hay que ser muy cautelosos y buscar cada vez más su simplificación y no una mayor complejidad, para hacerla accesible a toda la población.

El método planteado, explicado aquí para el caso de estudio llevado a cabo a partir de 1980 en Michoacán, trata de ajustarse lo más posible, tanto en el lenguaje como en los otros aspectos de la representación, al método que la SAHOP estableció en esa época, no porque se considerara óptimo, sino para ser congruentes y respetuosos con lo establecido a nivel federal y que ahora se ha ido generalizando, seguramente con variaciones, tanto en los propuestos a nivel federal por la ahora SEDESOL, como a nivel estatal y municipal por sus usuarios locales. Ésta es la razón por la que se busca, con este libro, que se tomen las bondades del método aquí descrito y de otros, en especial el de la SAHOP, para llegar a la elaboración y realización de los planes de una manera más ágil y clara.

Cuando se define, adopta y utiliza el método propuesto, se busca su simplificación para hacerlo más compatible con nuestra idiosincrasia y con el tiempo disponible —casi siempre tres años—; también se intentan modificaciones que eviten hacer rígidos y/o confusos los planes. El método operativo no sólo permite que el plan sea más dinámico, sino que su lenguaje sea común a otros planificadores, funcionarios públicos y representantes populares de cualquier poblado en donde se apliquen, con el fin de que sean éstos los que realicen y actualicen los planes operativos.

LA FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO PERMANENTE DE LOS RECURSOS HUMANOS

El análisis del acelerado proceso de transculturación en México y sus efectos en el desarrollo urbano nos permiten comprender la situación actual en relación, por un lado, con la visión *moderna* y a veces trasnochada del urbanismo y a las respuestas que en los últimos años se han dado al desarrollo urbano, y por otro, a sus consecuencias con relación al deterioro ecológico y la calidad de vida de los habitantes urbanos. Si nos percatamos de cuál ha sido la respuesta de los profesionales del urbanismo ante esto, y con base en ello presentamos un panorama de las posibles alternativas del quehacer de los urbanistas en ese momento, podemos comprender la urgencia de contar con herramientas más ágiles y conocedoras, más profesionales, con un conocimiento claro de la historia y deseosos de formular tesis y teorías que respondan a las demandas actuales.

Las dinámicas culturales, las migraciones campo-ciudad o ciudad-ciudad, produjeron el rompimiento de procesos antes naturales entre los habitantes y sus espacios; ante ello es urgente la necesidad de hacer cambios de paradigmas y rescatar culturas y tradiciones propias, ya que en lo que ahora se sigue creyendo, en el contexto de un proceso de urbanización acelerado, se ha intensificado un proceso simultáneo de desculturación. A esto se suma el progresivo bombardeo de información descontextualizada, que realizan cada vez con mayor frecuencia los medios de comunicación e información, lo que impacta fuertemente la estructura cultural con la que cuenta el habitante actual de las zonas urbanas.

La formación de recursos humanos para atender las respuestas a nivel físico ambiental y los programas para formar urbanistas, a nivel práctico y sobre todo académico, se presentaron tarde y con demasiados requisitos por parte de quienes en ese momento ejercían la disciplina. Si en un determinado momento se consideró que había que formar previamente maestros y doctores en urbanismo para atender esta necesidad, nos percatamos ahora de que esta formación debe extenderse urgentemente, no sólo a los niveles de licenciatura, sino, más aún, al de técnicos medios y a los niveles populares y de la enseñanza elemental y secundaria.

La academia se percató con el tiempo de que era necesario formar también recursos humanos a nivel profesional con más tiempo de estudio en la disciplina del urbanismo, capaces de entender las necesidades de la población, las relaciones socio-espaciales con los habitantes y en general con todos los agentes políticos y culturales que intervienen en el panorama urbano. Los egresados a nivel licenciatura apenas se integran a la vida profesional tienen la posibilidad de contar con un periodo de aprendizaje muy importante, al poder iniciarse como aprendices en sus prácticas profesionales y de

servicio social, oportunidad que se pierde en el caso de los egresados de un posgrado.

Los urbanistas y formadores de recursos humanos de esta disciplina nos enfrentamos ahora a un reto. La esfera académica cada vez se ha preocupado más por la formación de profesionistas que respondan a las necesidades demandadas por la sociedad en muy diversos campos. Éstos se han preocupado, igualmente, por formar y actualizar individuos que entiendan con responsabilidad la dinámica cultural de sus comunidades dentro del contexto nacional, regional y local, para promover que el ejercicio profesional y la visión vanguardista no se anquilose —como sucede frecuentemente—, sino que se enriquezca con nuevos enfoques. Esto se evidencia más cuando estamos conscientes de que la responsabilidad social y ecológica —imposible ya de ser aplazada—, debe estar muy presente entre los profesionistas que se aboquen a resolver problemas y no sólo a plantear soluciones en el papel, que por utópicas no se llevan a cabo, y pretende provocar la frustración de sus autores y su posible desprestigio.

En el caso de los posgrados, se hace urgente la necesidad de continuar reforzando la formación de maestros y doctores que profundicen en toda esta dinámica cultural que padecemos, sobre la necesidad de propuestas de un cambio de valores y paradigmas. Para ello, es fundamental internarse en la historia de estos procesos acelerados y de las teorías y respuestas que los urbanistas hemos dado y debemos seguir dando para estos espacios de investigación. Es por ello que los egresados de las licenciaturas en urbanismo, así como los de otras disciplinas, deben seguir los estudios de posgrado con conocimientos más profundos, considerando tal vez la impartición previa de cursos propedeúticos que los refuercen, según el caso. A lo anterior debemos sumar los centros, institutos y programas universitarios que vinculan la investigación con los casos de aplicación práctica.

Sólo cuando los planteamientos y teorías de vanguardia emanen de nuestros profesionales, de nuestros problemas y de la manera en que nosotros podamos responder a ellos, será posible que la vanguardia del urbanismo mexicano se imponga entre los pobladores, los políticos y los profesionales del mismo.

Capítulo
SÉPTIMO

Instrumentación e infraestructura jurídico-administrativa para planear haciendo

Instrumentación e infraestructura jurídico-administrativa para planear haciendo

Como parte del método se deben prever desde los primeros pasos las características que debe tener la instrumentación legal. En este tipo de planes se requiere que en las esferas jurídica, administrativa y financiera se provea de las herramientas necesarias para el exacto cumplimiento de lo previsto y aun cuando con el establecimiento de la LGAH de 1976 esto es una condicionante imprescindible que hay que mencionar, máxime si el resultado es un manual, debe incluir estos aspectos tan importantes del proceso.

La instrumentación jurídica de los planes

Con base en la legislación vigente y en los decretos correspondientes, se establece entre las autoridades competentes lo siguiente:

La congruencia. De acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación vigente, los proyectos, acciones e inversiones públicas propuestas en el plan que en materia de desarrollo urbano se programen para cumplir con los objetivos, estrategias, líneas de acción, planes parciales y programas sectoriales del mismo, se promoverán ante las instancias vigentes para lograr su congruencia (en la época del caso de estudio, esto se llevó a cabo ante el Comité de Población para el Desarrollo Socioeconómico del Estado COPLADE), aunque siempre es conveniente dejar asentado que un organismo municipal, intermunicipal o en último caso estatal, debe ser el responsable de las acciones propuestas, por la dinámica de los cambios administrativos no deberá señalarse cuál, sino *la correspondiente* en cada caso. Sólo así puede pensarse no únicamente en la congruencia y operatividad real de la planeación, sino que la responsabilidad debe ser atendida por el organismo mismo a fin de que se resuelvan los otros dos puntos siguientes, de la corresponsabilidad y su competencia.

La corresponsabilidad. Entre las autoridades, los organismos públicos y pri-

vados, y los particulares responsables de realizar las acciones, se deberá definir su corresponsabilidad, tanto en materia de planeación y construcción, como para los actos de fusión, subdivisión, relotificación, fraccionamiento y cualquier otra acción realizada para el desarrollo urbano del centro o centros de población o del municipio de que se trate. En caso de que el ámbito de acción abarque a varios de ellos, debe establecerse su responsabilidad, de acuerdo con lo que el Plan establece y con las disposiciones legales aplicables que el mismo señala.

En caso de que los poblados pertenezcan a dos o más municipios o estados, es recomendable llevar a cabo una de dos acciones: *a)* que la comisión de conubarción para la organización de planeación se establezca y se respete, acción muy difícil de lograrse, o *b)* que lo que se respete sean los programas correspondientes en cada municipio o estado en los tiempos que el plan comprenda, y cada uno de ellos —previamente coordinados o al menos conocedores de los otros planes—, se responsabilice de las acciones programadas para su ámbito de acción.

Cabe anotar que nada podrá planearse y operarse con éxito si no está de acuerdo con las políticas nacionales y con la planeación socioeconómica del gobierno al que deben ir dirigidas las acciones. Éstas deberán buscar que siempre traten de incidir en el beneficio de la mayoría de los usuarios y de la protección ecológica.

La competencia. Deberá definirse de antemano, y por ley, para que el ayuntamiento lo lleve a cabo en su totalidad o delegue funciones de la materia en la dependencia que considere pertinente y que pueda o deba ser el organismo responsable.

La coordinación, asesoría, vigilancia, revisión y evaluación del Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU), ahora Programa de Desarrollo Urbano Estatal o Municipal, deberá ser competencia de la autoridad jurídica definida en la ley de la administración pública y fijada por un organismo encargado de llevar a cabo el plan.

TRÁMITES PARA EJECUCIÓN DE OBRAS

Toda obra que pretenda ejecutarse, ya sea por las autoridades o por particulares, dentro del ámbito territorial de aplicación del Plan Director del Desarrollo Urbano, debe contar con la licencia respectiva, en la que se manifieste que aquélla es compatible con lo dispuesto en el plan y en las demás disposiciones que establecen otras normas jurídicas del estado relativas al desarrollo urbano, esto con el ánimo de ser congruente con el plan, pero cuidando que no se generalice la tan peligrosa sucesión de trámites.

De acuerdo con las normas, leyes y reglamentos vigentes en el ámbito donde se ejecutará el plan, tratándose de construcciones, reparaciones o

restauraciones de fincas, éstas deberán contar con las licencias respectivas por parte de la autoridad encargada de su emisión en el nivel político-administrativo que deba atenderse; cuando se trate de fraccionamiento de terrenos, éstos deberán contar con la licencia antes mencionada, y la autorización definitiva de las autoridades correspondientes. Es recomendable que las autoridades no autoricen nuevas áreas de vivienda si éstas no contemplan de antemano zonas de servicios públicos y de convivencia que pueda ser resultado de la dinámica correspondiente o la adjudicación de particulares con ese propósito.

DECRETO DEL PLAN

Aun cuando estos procesos ya son del dominio común después de más de 20 años de estarse practicando, si se desea puede describirse todo el proceso en el documento, sea para desarrollar la descripción, para complementarla con el glosario de términos más amplio, o bien porque este documento pueda ser también un instrumento utilizable por los nuevos profesionistas o como libro de consulta o ejercicio de redacción para los futuros urbanistas.*

A. SU DIFUSIÓN Y REGISTRO. Para hacer del conocimiento de la población la aprobación y vigencia del plan, como se señala jurídicamente, la publicación del decreto correspondiente se hará en el periódico oficial del estado y en los dos diarios de mayor circulación de la entidad o de la localidad o municipio de que se trate. Este último decreto se mantendrá, para información del público, en las dependencias municipales y estatales correspondientes, ya que si esto no se hace nunca será del conocimiento de la población, y tampoco podrán exigirse las acciones contenidas en él o participar en su logro. Por otra parte, como se establecen en la ley, se debe dar a conocer públicamente a partir de la inscripción del Plan Director de Desarrollo Urbano o Municipal en el Registro Público de la Propiedad en el Estado; este registro es obligatorio para los sectores público, social y privado respecto de las regulaciones a la propiedad o posesión que de dicho plan se deriven, por lo que las autorizaciones que se otorguen en contravención a lo indicado serán nulas de pleno derecho.

*Cabe señalar que a partir del año 1993 el procedimiento para el Decreto de los Planes y Programas se ha modificado, respecto al empleado en el Estudio de caso, así mismo existen trabajos que se dirigen al análisis de las modificaciones a este proceso y sus causas y a la situación vigente; por ejemplo, Juárez, Marco. "Aspectos Jurídicos de la Planeación Urbana en México y su relación con la Gestión de los Usos de Suelo en la Cd. de México", Tesis de Licenciatura en Urbanismo, FA-UNAM, en proceso, 1997.

Es importante destacar aquí que —como se dijo con anterioridad—, en el caso del estudio que nos ocupa, y como resultado de las gestiones de gobierno, al año de haberse puesto en práctica el método descrito, existían en el caso de estudio 10 planes directores terminados de otras tantas ciudades, que fueron objeto de decreto los primeros cinco —porque así lo define la ley—, con la aprobación en la LXII Legislatura del H. Congreso —primera vez en la historia de la entidad que se decretaba un plan—; estos planes son: los de Morelia, Uruapan, Pátzcuaro, Ciudad Hidalgo y Puruándiro; los siguientes ya fueron decretados a nivel municipal cinco años después. Como en el caso de los primeros centros de población del estado, se decretaron posteriormente a nivel municipal 57 planes más. El hecho de que se decretaran a este nivel se debió a las reformas constitucionales que se hicieron primero a nivel federal y después estatal, lo que permitió esta función de llevar acciones de planeación a cargo de los propios ayuntamientos y no como función del estado.

B. SU VIGENCIA. La vigencia del Plan Director de Desarrollo Urbano es generalmente indefinida y debe estar sometida a un proceso constante de actualización y revisión, de conformidad con lo establecido en la ley de la materia. Asimismo, como producto directo del método empleado, puede buscarse que los intereses del "cliente" que manda hacer el plan —en el caso que nos ocupa: el gobierno—, sean congruentes con los de "los clientes", que serán los usuarios del mismo (sectores público, privado y social), así como que todos estén interesados en su operación, revisión y actualización continuas.

Los propósitos de llegar a este grado de simplificación —más aún cuando se hace una costumbre de la elaboración de este tipo de planes entre los conocedores de la ciudad—, son los de poder hacer operativo y dinámico el Plan, lo que permite también que pueda manejarse durante un mayor lapso y evitar las actualizaciones y revisiones periódicas, ya que éstas deben tener lugar en forma continua y dinámica para no entorpecer las autorizaciones y licencias.

Los planes parciales son también proyectos específicos, por lo que no deben estar contenidos en el Decreto; deben proyectarse, ya que su diseño es muy importante. Sin embargo, la imposición de cambios de usos o destinos no debe frenar la aprobación de un plan o sus objetivos. Sobre todo cuando hay fuertes intereses creados, éstos se van induciendo a medida que los grupos mayoritarios a quienes va orientado el Plan decretado presenten un frente tal, que una reacción negativa no pueda subsistir por largo tiempo, con mayor razón cuando las autorizaciones de licencias impiden que en el interior se den usos contrarios a lo previsto.

C. DECLARATORIAS DE USOS Y RESERVAS. Las declaratorias de usos, reservas y destinos que se deriven del Plan Director, y los mecanismos para la aprobación y registro de los planes parciales elaborados como resultado de los

mismos, antes de la revisión de la LGAH de 1993, debían presentarse ante las autoridades designadas, según lo especificaban las diversas leyes estatales. En lo referente al estudio de caso, esto se apega a lo señalado también en la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio, de esa época. Estos Planes, derivados del Plan Director y resultado de propuestas emanadas de la consulta pública y las necesidades sentidas por la comunidad, deberían seguir este proceso; no obstante, desde siempre se ha recomendado que las declaratorias sean sólo de los usos y las reservas.

INFRAESTRUCTURA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA PARA LA APLICACIÓN Y OPERACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Como parte del proceso para regular el desarrollo urbano debe crearse la reglamentación jurídica en que se apoye y un organismo administrativo responsable. No puede pensarse en una eficiente planeación operativa sin considerar un marco jurídico que institucionalice un mecanismo de evaluación que se haga cargo de ejecutar el mandato. Éste debe estar enmarcado en las normas de la federación, del estado o del municipio de que se trate y definirse desde sus orígenes claramente.

Dado que esta parte del proceso de aplicación del método resulta más clara si se ejemplifica, se hace aquí con el estudio de caso que nos ocupa con relación a la estructura administrativa que se requirió para instrumentar la planeación urbana en Michoacán; para este fin se creó al inicio del sexenio 1980-1986 la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas (SUOP) que, la infraestructura jurídico-administrativa en que se apoyaron y más tarde al requerirse agilizar los trámites una vez aprobada la metodología tal y como ya se describió, se revisó, reestructuró y actualizó para ese fin la legislación correspondiente.

El propósito de la inclusión de este proceso es señalar las acciones de desarrollo urbano que se consideran prioritarias por su importancia a medida que se van evaluando los programas instituidos, previos y vigentes, para poder operarlos. No podemos hablar de *planeación operativa* sin que los acuerdos entre gobierno, marco jurídico-administrativo, profesionales, iniciativa privada, sector social y acciones de planeación no sean también sincrónicos.

Para ello se menciona, en el estudio de caso que nos ocupa, el organismo responsable de *planear haciendo*; sin embargo, sería necesario pensar que a medida que vaya avanzando el conocimiento de la planeación urbana a nivel nacional, ya con procesos democratizadores entre pueblo y gobierno, habrá la necesidad de que el organismo responsable sea otro, el que, dependiendo o no de una secretaría de Estado, esté más directamente vinculado a la población o poblaciones de que se trate.

Con relación a los diversos planes parciales, es recomendable que éstos no deban describirse obligatoriamente en el Plan para su difusión, como sucede en el Distrito Federal, ni llevarse a cabo como proyecto integral del mismo o como decreto, sino sólo cuando se vayan requiriendo de acuerdo con las necesidades surgidas en el tiempo, y no antes, ya que así se correrá el riesgo de desvirtuar o desviar el proceso. Cabe señalar aquí que también los proyectos de estos Planes Parciales realizados a solicitud o por licitación del gobierno responsable, no deben formar parte de la licitación para el contrato de la obra. La razón es muy simple: el proyecto debe ser de acuerdo a la filosofía del gobernante y, en la medida de lo posible, de las necesidades de la población y no de tendencias globalizadoras o modernistas ajenas a los intereses de la mayoría de la población.

EL MARCO JURÍDICO PARA *PLANEAR HACIENDO*

En el caso que nos ocupa, poco después de la toma de posesión del nuevo gobierno, y de contar ya con la experiencia del método propuesto, con fecha 25 de septiembre de 1983 fue aprobada por el Congreso del Estado la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio, que en su artículo segundo estableció las normas conforme a las cuales el estado y los ayuntamientos de la entidad ejercen, en el ámbito de sus respectivas competencias, sus atribuciones para la formulación y aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como sus correspondientes declaratorias de usos, provisiones, reservas y destinos sobre áreas y predios.

Las innovaciones que este nuevo ordenamiento puede contener deben ser cuidadosas, para abrir la posibilidad de nuevas experiencias que prioritariamente puedan ser revisadas y corregidas. En el caso que nos ocupa, esta Ley contenía, en relación con los fraccionamientos, la modalidad de autorización o concesión, reservándose el gobierno estatal el derecho de encomendar a las personas físicas o morales tal actividad; asimismo, por primera vez en la historia legislativa de Michoacán se pretendía regular el precio de venta de terrenos, se legislaba sobre aquel que dispone que el ejecutivo podrá dar fe pública a cualquier funcionario para expedir escrituras de los terrenos urbanizados de los fraccionamientos y de los terrenos y viviendas que se adquieran directamente del gobierno del estado.[75] El resultado de estas medidas y su evaluación no son motivo de este trabajo y sólo se hace mención de ellos por lo novedoso de sus intenciones y porque formaban parte de un instrumento jurídico que se instituyó para aplicar también la metodología aquí descrita.

[75]Gordillo Ruiz, José. (1984), "Aspectos jurídicos de la Planeación Urbana en el Estado de Michoacán", en SUOP, órgano de difusión interna, No. 1 y 2, Año 1, Enero 1984, México, pp. 1-5 y 2-7.

Hay que reconocer aquí que estas medidas fueron menos afortunadas, como la de la congelación de rentas en el centro histórico y otras más, que aun cuando tuvieron serias objeciones por parte de algunos asesores que nos oponíamos a ellas, fueron también incorporadas en la misma. A este respecto sería muy interesante que se evaluara esta Ley desde una nueva perspectiva, ya que tuvo grandes y novedosos aciertos, independientemente de que algunos otros, que no tuvieron la justa evaluación y experiencia antes de ser propuestos, resultaron poco afortunados y seguramente ya han sido modificados con el ejercicio de la misma y el cambio de enfoque de los gobiernos sucesivos. Posteriormente, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 estableció que las legislaciones estatales se actualizaran en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de la misma.[76]

Por otra parte, fue incorporado a la mencionada ley un capítulo referente a la tabla de compatibilidad e incompatibilidad de funciones en las áreas urbanas que, como se menciona en el capítulo correspondiente a la metodología para la elaboración del Plan y Programa de Desarrollo Urbano, prevé que las construcciones que se realicen en determinada zona pueden ser compatibles, incompatibles o su compatibilidad puede estar condicionada por las ya existentes.

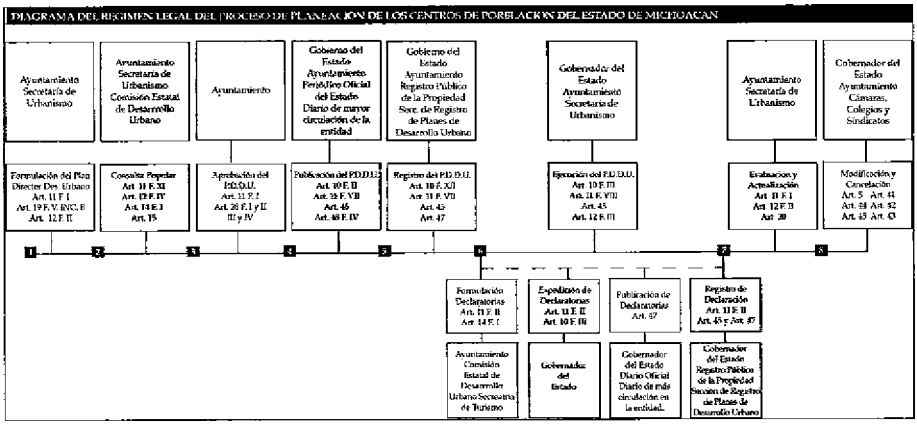
Puede decirse que con esta tabla de compatibilidad de funciones se tiene un instrumento de mayor precisión y calidad técnica para regular el desarrollo de los centros de población, evitando la contaminación, el crecimiento desproporcionado y el choque de estilos arquitectónicos a través de la mejor instalación de servicios para aclarar la compatibilidad en materia del estilo e imagen urbana; este tema será responsabilidad de los urbanistas que hoy se están formando y que tendrán que trabajar con su experiencia y conocimientos en la creación de una norma al respecto.

Este marco jurídico debe tender también a regular el mejoramiento del entorno y de la calidad de vida, mediante la armonización de construcciones, su funcionamiento y sus actividades y la frecuencia de su uso, de acuerdo con las necesidades de la población.

En el cuerpo de la ley se deben incluir, igualmente, todas las reformas constitucionales a nivel federal y estatal, en este caso las del artículo 115, referentes a las facultades que tanto el municipio como el estado tienen en materia de servicios públicos.

[76]Artículo 3º transitorio, "Ley General de Asentamientos Humanos", Diario Oficial de la Federación, 21 de Julio, 1993.

Por tanto, a partir de esta fecha los siguientes planes de desarrollo urbano que se aprobaron en el estado fueron autorizados por los ayuntamientos. La labor en materia de desarrollo urbano se intensificó con el apoyo de estos instrumentos jurídicos y con las posibilidades de operar más frentes en cada centro de población.



EL ORGANISMO RESPONSABLE

Para la creación de la estructura administrativa es natural que en los inicios de la institucionalización de la planeación se pensara que ésta debía quedar de manera normativa a nivel central, federal y estatal, y sólo paulatinamente se va comprendiendo que para operar proyectos concretos en el marco de un plan global, las oficinas públicas de operación y administración de la gran mayoría de las acciones urbanas deben estar en contacto estrecho con la población.

Sin embargo, los aspectos normativos de coordinación y seguimiento necesariamente deberán tener un organismo a nivel central.

Para el caso que nos ocupa, la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas (SUOP) —antes de la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio—, quedó conformada en 1980 por el secretario, con asesoría directa de dos unidades, una administrativa y otra de planeación, evaluación y control, además de un secretario técnico y una dependencia responsable de un plan piloto de planeación participativa. En el nivel operativo se contaba con cinco direcciones. Las actividades tendentes a dar solución a la problemática urbana se centraron en las direcciones de Planeación Urbana y de Reglamentación Urbana, en el Secretariado Técnico y en el del Plan Piloto. Los profesionales concentrados en la Dirección de Planeación Urbana van adquiriendo la capacitación y experiencia necesarias para que, como ya se ha comentado, sea en ellos donde se despierte el

espíritu de servicio que se requiere para hacer del urbanismo un proceso al servicio del pueblo y sus gobernantes de una manera operativa y democratizadora. Lamentablemente, el proceso de capacitación y adiestramiento se restringió, por razones administrativas; el equipo de planificadores urbanos se concentró en la Dirección de Planeación.

Una vez que se adquirió conciencia de la necesidad de esa acción continua apegada a una realidad determinada y ligada a las necesidades de la población, a la temporalidad y a los recursos, en la SUOP se llevaron a cabo las acciones de urbanismo que debían cumplir las metas que quería alcanzar el gobernador del estado.

La SUOP se fijó como acciones prioritarias las siguientes:

- El apoyo y orientación para la elaboración y operación, por el municipio, de planes de desarrollo en todos los niveles, incluyendo los planes parciales.
- El impulso al Plan Piloto de Planeación participativa para la elaboración de los planes de desarrollo urbano para poblados de menos de 5 000 habitantes, para impulsar la interacción de las comunidades en desarrollo integral.
- La atención a los fraccionamientos tradicionales y elaboración de los mismos, en su caso.
- El establecimiento y regularización de fraccionamientos populares con infraestructura progresiva.
- Las acciones de apoyo y asesoría de la materia, para lograr el fortalecimiento municipal en el desarrollo urbano.
- La ejecución de obras públicas.

En este caso, y en relación con el estudio que nos ocupa, lo que faltó quizá fue no haber organizado algunos seminarios para el personal de la SUOP encargado de los planes, y por ello nos enfrentamos con algunos funcionarios que no comulgaban con la filosofía en la que sin ponernos de acuerdo coincidíamos la Dirección de Planeación Urbana y los responsables del Proyecto Piloto de Planeación Operativa.

A. LA ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DE URBANISMO (SU). A partir del 16 de julio de 1983 se adecuó la institución encargada de materializar los planes, por decreto legislativo Núm. 112, de esa fecha; en él se divide la SUOP en: SU y SCOP; y se conservan los objetivos, funciones y estrategias que se tenían en las respectivas áreas de trabajo que se asignaron a cada secretaría. Igualmente, de un año a esta fecha, se elaboraría el anteproyecto de la Ley de Desarrollo urbano y Aprovechamiento del Territorio, decretada meses más tarde, en ese mismo año.

La SU se conformó a partir de julio de 1984, de la siguiente manera:

Además del secretario, a nivel de asesoría directa se ubicó un secretario técnico, y en el nivel de operación, tres direcciones y una delegación administrativa.

En el caso de las direcciones, éstas quedaron como sigue:

- La Dirección de Desarrollo Urbano, conformada por los siguientes departamentos: de Planeación y Desarrollo Urbano, que incorpora en sus programas el de los planes parciales y los esquemas de planeación participativa; el Departamento Técnico de Fraccionamientos; el de Operación Urbana y el de Reservas Territoriales.
- La Dirección de Asentamientos Urbanos, formada por los departamentos de Promoción Social, de Ingeniería Urbana, Jurídico, de Gestión Administrativa y de Coordinación de Residencias.
- La Dirección de Transportes, con tres departamentos: el de Concesiones y Permisos, el de Vialidad y Reglamento del Transporte Público, y el Jurídico.

Los objetivos y las funciones de la nueva Secretaría de Urbanismo quedaron encaminados a alcanzar lo previsto en el Plan de Gobierno en materia urbana, por lo cual los objetivos y las líneas de acción prácticamente no cambiaron en la parte que le correspondió en este caso y sus funciones fueron las siguientes:

- Apoyo a las autoridades municipales en la elaboración de planes de desarrollo urbano en todos estos niveles de acción, incluyendo los de la planeación participativa.
- Autorización, elaboración y diseño para el caso de fraccionamientos convencionales.
- Atención a los fraccionamientos de urbanización progresiva.

El resultado de estas acciones se detalla brevemente en la parte correspondiente a las evaluaciones y acciones realizadas en el capítulo siguiente.

Capítulo
OCTAVO

El caso de estudio y otras experiencias de planeación operativa*

El caso de estudio y otras experiencias de planeación operativa*

Los objetivos principales de este capítulo son exponer lo relatado en los dos anteriores capítulos en relación con las actividades realizadas en el estado de Michoacán en el periodo 1980-1986 —aplicado aquí como caso de estudio—, en materia de desarrollo urbano, en relación con el método de *planear haciendo* y complementar la información con otras acciones de planeación operativa, que enmarcadas en la misma filosofía se llevaron a cabo en la entidad en ese lapso.

El propósito es evaluar lo anterior y ver si tiene viabilidad como práctica operativa de desarrollo urbano para las ciudades medias y pequeñas del país. Podríamos señalar, como comentario al margen, que este método también puede ser útil para las grandes metrópolis, si éstas se democratizan y se logra que la planeación urbana aterrice en las colonias y barrios de ellas.

El método de *planear haciendo*, que como se mencionó en capítulos anteriores, se había practicado en varias ocasiones, fue por fin objeto de atención por un gobierno estatal, pues el gobernador del estado de Michoacán mostró interés por que se llevara a cabo un análisis posterior, a fin de que fuera motivo de estudio al final de su gestión, ya que en este caso en particular no sólo fue aplicado por asesores foráneos (como muchas otras veces en varias ciudades del país), sino que fue aceptado y reinterpretado por el equipo de planeación urbana del estado. Este hecho permitió que se generalizara y continuara en distintas ciudades de la entidad a lo largo de todo el periodo gubernamental. Esta evaluación, efectuada años más tarde —en 1986—, y con posterioridad a su establecimiento (1980), permitió el desarrollo del análisis crítico llevado a cabo en esta parte del libro.

*Los datos cualitativos y cuantitativos fueron tomados del Informe Sexenal de Gobierno 1980-1986, Michoacán, México.

Por tanto, aquí se hace referencia brevemente a los programas y acciones realizadas en el caso de estudio y se describen tanto los planes de desarrollo urbano realizados con el método propuesto, como otras muchas acciones de planeación que se llevaron a cabo en la entidad y que de alguna manera se interrelacionan con las primeras. Entre éstas sobresalen los esquemas con la participación de las comunidades y las acciones complementarias ejecutadas para responder a las propuestas hechas por todos estos planes, como son los Fraccionamientos Tradicionales y de Urbanización Progresiva y los mecanismos para alcanzarlos. Todas estas experiencias, por lo práctico y operativo de ellas, pueden resultar de utilidad para aquellos jóvenes urbanistas que empiezan su práctica profesional y que no cuentan con el relato de experiencias concretas.

Asimismo, se describen los mecanismos para fortalecer al municipio y un análisis retrospectivo de los ayuntamientos.

Acciones realizadas**

La descripción de las características de estas acciones, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, pretende demostrar cómo una herramienta de trabajo manejada por los propios servidores públicos locales puede ayudar a encauzar el desarrollo urbano e iniciar procesos que posteriormente se concreten en acciones continuas, tendentes a mejorar tanto la imagen urbana como la calidad de vida de la población.

Por ello, con el ánimo de ilustrar el tipo de acciones realizadas vinculadas de una u otra forma con los métodos, estrategias y objetivos mencionados anteriormente, se describen algunas de ellas.

Para su ejecución resultó muy eficaz no sólo la metodología operativa, que se convirtió en una herramienta común y natural para la elaboración de los planes, programas, proyectos y prácticas cotidianas, sino también sus mecanismos e instrumentos de manejo, tales como la tabla y el reglamento de compatibilización de usos del suelo, esta última concebida como única para todo el estado, y a la que previamente se habían ido adecuando las experiencias propuestas, optimizándola hasta convertirla en parte de la ley correspondiente, cuyas características se describieron con anterioridad.

**Este caso fue presentado como ejemplo de Mejor Práctica ante la Conferencia de Asentamientos Humanos Hábitat II y registrada con el número 480.

PLANES DE DESARROLLO URBANO

El método propuesto en este libro está dirigido específicamente a los Planes de Desarrollo Urbano de las ciudades medias del país, aun cuando el criterio de planear y actuar formó parte de todas las acciones relacionadas con el desarrollo urbano.

Por lo que toca a esto último, en el periodo sexenal motivo de esta evaluación (1980-1986), y hasta agosto de 1986, un mes antes de su terminación, la Dirección de Desarrollo Urbano tenía elaborados 63 planes de desarrollo urbano, tanto a nivel municipal como de Centros de Población; los 10 primeros fueron apoyados por la autora de la metodología en su calidad de asesora, y los siguientes 54 ya estuvieron a cargo del equipo de planificación estatal; en relación con su puesta en práctica, esos primeros 10 se aprobaron en su oportunidad por la LXII Legislatura del Estado, 35 más fueron aprobados entre 1984 y 1986 por los propios ayuntamientos, cumpliendo así con las adecuaciones del artículo 115 constitucional; otros cuatro correspondieron a planes de desarrollo urbano, obtenidos por medio de la planeación participativa, y sólo los 14 planes directores terminados al final del sexenio quedaron sin ser decretados.[76]

De los planes parciales y proyectos de equipamiento urbano propuestos para su atención, contenidos en los planes decretados, se realizaron 24 y 19, respectivamente; además, se contó con otros 15 anteproyectos. De éstos, se ejecutaron 11 planes parciales y nueve proyectos más de equipamiento urbano.

Además, en la entidad se presentaron a las autoridades municipales respectivas, para su aprobación, las declaratorias de reserva territorial al año 2000 de cuatro de ellas; en el estado se elaboraron las declaratorias de reservas territoriales de otras 10 ciudades.

De acuerdo con lo establecido por la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio, y para dar seguimiento a los planes directores, se elaboró la propuesta de declaratoria de reserva territorial de Morelia, en la que se incluyó una propuesta del área para cubrir las demandas del suelo para el crecimiento de la ciudad en el periodo 1984-1987. También para la ciudad capital se elaboró la propuesta de declaratoria de preservación ecológica,[77] que contempla ocho polígonos, prácticamente integrados a la ciudad, destinados a preservar y mejorar el medio ambiente.

[76]La importancia de esta descripción no es el número de planes alcanzados, sino de que con el método planteado se favoreció a la población que más requiere del desarrollo urbano y de su orientación.

[77]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

Las declaratorias mencionadas fueron aprobadas por el H. Ayuntamiento de Morelia, con fecha 19 de septiembre y 3 de diciembre de 1989 y aparecieron publicadas en el periódico oficial del estado los días 22 de noviembre y 10 de diciembre del mismo año.

Para otras cuatro localidades de la entidad, se elaboraron las declaratorias de reserva territorial de 39 centros de población, y de éstos fue posible aprobar incluso a cuatro de ellas.

ESQUEMAS DE DESARROLLO CON PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES

Paralelamente al establecimiento de la metodología para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, se llevó a cabo el programa de planeación participativa también operativa, para la elaboración de esquemas de desarrollo urbano de localidades pequeñas (menores de 5 000 habitantes).

Este tipo de planeación sólo es posible a nivel local, y en el caso de ese sexenio estuvo siempre apoyada con la participación de planificadores físicos y sociales, primero como asesores y posteriormente ya radicados en la ciudad capital del estado con una relación de diálogo constante y directo con las poblaciones seleccionadas. La planeación se hace del conocimiento de los habitantes, en primer lugar, y luego a través del diálogo, éstos se la apropian.

El proceso directo seguido por otro grupo de urbanistas a cargo del mismo entre 1980 y 1986 en Michoacán, y que puede ser de utilidad para el caso de poblados pequeños en otras entidades del país, siguió estos pasos:

Presentación de la propuesta ante las autoridades. Para explicar cómo y por qué se seleccionó la metodología y la localidad. Para iniciar el planteamiento de los objetivos divididos para el efecto se clasifican en general y fundamentales.

Proceso de integración. Éste se lleva a cabo con el establecimiento de bases para la investigación y la elaboración del documento: integración del equipo de trabajo, investigación documental, presentación ante las autoridades municipales y locales y coordinación con ellas, instalación de equipo en el área de trabajo, y difusión de la información sobre el proceso de la planeación.

Diagnóstico y pronóstico con la comunidad. Esta actividad se realiza junto con acciones de toma de conciencia, respecto a la participación de los grupos sociales: investigación de campo, entrevistas al azar, entrevista con habitantes clave detectados con anterioridad, reuniones con grupos organizados, investigación participativa por miembros de la comunidad en la aplicación de un censo, y por aplicación de encuestas, investigación del diagnóstico y pronóstico de la comunidad y textos.

Propuestas de acciones inmediatas. Surgen de la exposición de las necesidades sentidas en la comunidad y son posteriormente jerarquizadas por medio de la formación de comisiones comunitarias para el apoyo en la gestión y ejecución de estas necesidades para la acción inmediata.

Integración del documento preliminar del Plan de Desarrollo Urbano. Con participación de la comunidad por medio de la elaboración del documento dirigido a las autoridades municipales y locales --entrevistas—, presentación del documento para la aprobación de la comunidad —reuniones con grupos—, y consideraciones y propuestas de la comunidad al documento.

Aprobación del documento definitivo del Plan de Desarrollo Urbano. Con la participación de la comunidad local: apoyo a comisiones comunitarias para la gestión y ejecución de las obras propuestas, y mecanismo para la evaluación conjunta y periódica del avance del plan.

Con la aplicación de este proceso fueron elaborados cuatro esquemas de desarrollo urbano, para los poblados de Opopeo, Santa Clara, Janitzio y Tlalpujahua; en estas acciones se coordinaron los planificadores —urbanistas, sociólogos, pedagogos, trabajadoras sociales, etcétera—,[78] los pobladores y las autoridades municipales desde el principio de la formulación del diagnóstico y hasta las propuestas de acción.

Quizá en el caso de esta planeación participativa los resultados fueron a muy pequeña escala y no abarcaron el campo de acción que se tuvo para el caso de los planes de desarrollo urbano de las ciudades medias y pequeñas atendidas con la metodología propuesta en el inicio del proceso correspondiente. Sin embargo, se expone aquí por la trascendencia que esta planificación operativa tiene, tanto para hacer participar a la población, como porque el ejercicio para éstos y los planificadores es muy enriquecedor y el entusiasmo de los coautores de los planes rebasaron toda previsión. Valdría la pena hacer una evaluación posterior en relación a qué tanto de lo descrito en este caso subsistió en una entidad en que primero se llevaron a cabo acciones directas y concretas en un sexenio y en el siguiente se modificaron radicalmente los criterios de acción por razones políticas. De haber quedado entre los habitantes conciencia de la importancia de la participación, esto demostraría que se fueron apropiando del proceso y que a la larga habrían podido ser capaces de continuarlo, aun después de ser interrumpido el programa. Pero esto es motivo de otra investigación.

FRACCIONAMIENTOS TRADICIONALES Y FRACCIONAMIENTOS DE URBANIZACIÓN PROGRESIVA

Se hace mención de estos fraccionamientos, los tradicionales y los de urbanización progresiva, aun cuando fueron realizados en las Direcciones que para

[78]Este equipo estuvo a cargo de la Lic. Emilia Perusqua, con un grupo interdisciplinario de jóvenes profesionistas y fue apoyado por la Arq. Elsa Farelli, quien fungió como asesora del mismo a lo largo de todo el programa.

este propósito se pusieron en operación para atender de inmediato una necesidad resultado de las acciones de los planes de desarrollo urbano. De acuerdo con la metodología aplicada para los planes de desarrollo urbano, se tuvo la necesidad de agilizar este proceso y el consecuente de diseñar los espacios para áreas de viviendas y equipamiento; había que prever la oferta de tierra urbana para ellos. De esta manera, se agilizó también la aprobación de los nuevos fraccionamientos tradicionales para garantizar la introducción de servicios de infraestructura y la regulación del precio de los terrenos urbanizados, así como en algunos casos propuestas de diseño urbano.

Hasta agosto de 1986 se habían autorizado 268 fraccionamientos tradicionales en el estado, en los que se realizaron inspecciones para determinar los grados de avance y la calidad de las obras de infraestructura y vigilancia, para estar atentos al cumplimiento de la regulación de precios de venta para los terrenos urbanizados establecida por el reglamento vigente en la materia y las especificaciones en los proyectos.

Ante la insolvencia del mercado en materia de vivienda, por el acelerado crecimiento demográfico, la administración consideró importante configurar una política para disminuir el déficit de suelo urbano e infraestructura que se venía presentando sobre todo en los estratos con los niveles más bajos de ingresos (1.5 salarios mínimos o menos). Para este fin, se instrumentó el Programa de Fraccionamientos de Urbanización Progresiva, cuyos objetivos fueron resolver el problema de suelo urbano que padecen tanto los pequeños poblados como las ciudades en expansión acelerada, en las que presenta características de gravedad.

En el estado de Michoacán se agudizaba esta situación, sobre todo en las poblaciones más importantes, ya que en ellas la demanda creciente de terrenos para ubicar a la población inmigrante o la generada por el propio crecimiento de las localidades fue constante, lo que propiciaba la necesidad de prever y atender *planear-haciendo* los asentamientos irregulares, que de no preverse su establecimiento siempre originan tensiones sociales y problemas de diverso orden en los centros de población urbana con estas características.

Para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en los planes directores, como auxilio a los ayuntamientos, la Dirección de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Urbanismo elaboró 762 dictámenes de uso de suelo, y su compatibilización en otros 862 casos de fraccionamientos; éstos se refieren tanto a los particulares como a los de urbanización progresiva que correspondieron al programa de otra de las direcciones de la Secretaría. Esta acción permitió el control de las actividades compatibles, que como la ley lo determinaba, deberían, en un futuro, llevar a cabo los propios ayuntamientos una vez fortalecida la infraestructura propia para ellos.

Como resultado de estas autorizaciones se logró la escrituración, a favor del gobierno del estado, de 3 698 790 metros cuadrados, por concepto de

áreas de donación de los fraccionamientos, misma que quedó como reserva territorial para prever futuras acciones.

Respecto a la regulación de precios, sería establecida por las innovaciones amparadas en la ley estatal, para el tratamiento a los fraccionadores, ya que el estado se reserva el derecho de encomendar a personas físicas o morales la acción de fraccionar; de esta manera se garantizaba que era el propio estado el que regulaba el precio de venta del terreno urbanizado, con base en el promedio de los valores catastrales de los últimos cinco años. En este punto también hace falta aclarar que en el proceso para fraccionar y hacer nuevos espacios urbanos, el estado ya no hubiera tenido un apoyo de asesores en diseño urbano. Fue lamentable que el programa de *planear haciendo* no estuviera acompañado también de experiencias positivas y locales de diseño de imagen urbana, y, por supuesto, aquí nuevamente hizo falta un proyecto de evaluación de estas acciones.

A. INFRAESTRUCTURA PARA LA CREACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DE FRACCIONAMIENTOS DE URBANIZACIÓN PROGRESIVA. La Dirección de Asentamientos Humanos fue creada a partir de 1983 para reforzar la atención de ese déficit de suelo urbano e infraestructura, así como el resto de la problemática ocasionada por éste.

Para la creación y ejecución del programa se instrumentó un procedimiento que se desarrolla fundamentalmente en cuatro fases que, por su efectividad, fueron de gran importancia no sólo para disminuir las tensiones sociales, sino para ordenar este fenómeno y tratar de reducir la brecha de la marginalidad que con frecuencia viene paralela al mismo. A continuación y por considerarse de trascendental importancia para la atención de una problemática que cada vez está más generalizada en las ciudades en expansión, se hace una breve descripción de la operación del procedimiento seguido por esta dirección, y establecido con algunas variaciones según cada uno de los casos en los que se proporcionó asesoría y apoyo técnico a solicitud de los grupos interesados.

Las cuatro fases del proceso son: contacto con los grupos interesados; organización y adquisición o regularización de predios; introducción progresiva de servicios e infraestructura urbana, y actividades complementarias de apoyo y equipamiento primario.

1. *Fase de contacto con grupos interesados.* Esta primera fase de trabajo se enfoca fundamentalmente a ejecutar medidas de concientización entre los grupos sociales interesados y grupos organizados de la comunidad y enlazar a éstos con los propietarios de predios. Igualmente, a establecer los contactos para comprar terrenos y gestionar o tramitar todos los elementos necesarios para concertar la compraventa del predio deseado. Esto conlleva la organización social de grupo. Las acciones que se realizan durante esta fase son:

recepción y registro de solicitud del grupo social que ha de beneficiarse; contacto con sus representantes para la mera reunión con el grupo, con sus representantes para darles información general y llevar a cabo la protocolización del acta de aceptación de criterios y requisitos por la Secretaría correspondiente. Posteriormente se formaliza en esta primera fase la investigación sociopolítica como proceso de formación del grupo y de contacto con las autoridades, y por último, la coordinación para establecer este vínculo con el municipio y el convenio entre la SU (antes SUOP) y aquél.

2. *Fase de organización y adquisición o regularización de predios.* Tiene dos opciones: la de adquisición y la de regularización.

La primera opción de adquisición consta de los siguientes pasos:

- Proceso de selección del predio, para la ubicación del grupo, que deberá ser coherente en caso de contarse con el plan de desarrollo urbano, la investigación de alternativas adecuadas según dictámenes previos, y una vez tomada la decisión de solicitar los dictámenes técnicos y jurídicos necesarios, la tramitación para la adquisición del predio. Este se lleva a cabo, una vez seleccionado y en función de la característica y tenencia que ampara la propiedad, ya que puede ser particular, pública o ejidal. En el primer caso, si es un predio particular, el apoyo a nivel estatal se dé al municipio o al grupo, o a ambos, en la negociación entre estos dos últimos y el propietario (opción de venta); en el segundo caso, si el predio es municipal, estatal o federal, se apoya la tramitación de desincorporación del predio a este tipo de tenencia, y en el tercer caso, si es de propiedad ejidal, el predio se permuta o se expropia, previos los trámites necesarios.
- Acciones de trabajo social con el grupo o los grupos interesados; en este caso, salvo excepciones en que hay que organizarlos, prácticamente en todos los casos ya integrados, por lo que se procede a constituirlos en asamblea general para la formación de comisiones de autoinvestigación, estudios socioeconómicos y apoyos a la misma, a la información sobre el predio, acta de aceptación del mismo y el convenio entre la SU y el grupo, o municipio-grupo, a la aceptación de que se realice una investigación sociopolítica para detectar el análisis de formas de organización, y a la promoción y formación del fondo de apoyo del grupo y para brindar información sobre formas de ordenamiento y modalidades en la tenencia (lote individual, lote en condominio, lote en propiedad privada, en cooperativa, etc.). La experiencia demostró la ventaja de que en la mayoría de los casos se reforzara la organización de los grupos mediante la formación de organizaciones comunitarias de base (OCB) o de organizaciones no gubernamentales (ONG), por la mayor agilidad en los trámites para constituir legalmente al grupo y obtener con mayor facilidad la escrituración en propiedad del bien que se adquiere. Eso ha demostrado su efectividad, al grado de que en la actualidad el uso de estos términos para la organización

comunitaria a nivel local, nacional e internacional confirma que estas asociaciones tienen menos obstáculos para el funcionamiento de los grupos y hacen a éstos más operativos.

Los siguientes puntos de esta primera alternativa en su segunda fase (organización y adquisición de predios) son:

- Consolidación para fraccionar. Para consolidar el fraccionamiento debe obtenerse una solicitud para tener facilidad en la dotación de servicios por parte del municipio y dependencias operadoras de los servicios.
- Investigación de solicitantes. Con una lista de los seleccionados se lleva a cabo esta acción, en la que se establece, en el grupo, una autodepuración de sus componentes a través de la calificación de los estudios socioeconómicos practicados a cada uno de los miembros de la lista —utilizando para ello una matriz básica—).
- Verificación de datos. Se lleva a cabo en la dirección de documentación y registro o receptoría de rentas, a fin de determinar que los integrantes del grupo no cuenten con otra propiedad —certificación de no propiedad—. Este trabajo con el grupo deberá ser estrecho y continuo, y darse en todas las etapas del procedimiento a fin de transmitir información sobre las familias a seleccionar, el costo aproximado por lote y los mecanismos para reforzar su organización.
  Integración de la documentación requerida en la compra-venta del predio: con el grupo se define el proyecto de contrato o carta-poder para que el municipio o la SU, o ambos, puedan llevar a cabo el convenio respectivo con el municipio.
- Se discute el proyecto de contrato con el municipio o la SU, o ambos, y se solicita, en su caso, la desincorporación del predio estatal o federal al municipio o la SU, o a estas dos instancias.
  Integración de expedientes individuales. En este paso del proceso se incorporan los elementos técnicos del programa.
- Elaboración del levantamiento topográfico, anteproyecto de lotificación y vialidad (costo por lote), superficie vendible, así como el diseño definitivo de lotificación.
- Elaboración del perfil socioeconómico y estrategia de recuperación de la inversión. Al instrumentar esta estrategia habrá que realizar reuniones con los grupos para conocer su perfil socioeconómico, y con base en el mismo informarles sobre el anteproyecto del fraccionamiento del costo por lote, el diseño de la vivienda y sobre los perfiles financieros y el estado de cuentas, así como de la información específica sobre depósitos en fondo de apoyo y la modalidad y el tiempo del primer pago (enganche del predio, así como el pago de los trabajos técnicos).
- Asesoría o apoyo financiero administrativo para el pago del predio (recuperación).
- Adquisición del predio por grupo, municipio o ambos. Acción que incluye la

firma del contrato una vez conseguido el pago al propietario, y para entrega final de lotes con la intervención de las autoridades correspondientes se hace la entrega física de los lotes con apoyo en su delimitación.

- Elaboración del diseño urbano del fraccionamiento que el equipo técnico debe haber ya realizado para ese momento, y que debe incluir también la lotificación en campo, trazo de la vialidad y los espacios comunes.
- Diseño de vivienda e infraestructura en cuanto a redes de agua, alcantarillado, drenaje y otros.
- Asignación de lotes (se realiza por sorteo), para lo que se puede establecer una lista de seleccionados con lote asignado; para esto se debe contar con la intervención de las autoridades correspondientes.
- Elaboración de contratos de compraventa.

En el momento de la entrega de los lotes se determinará su precio.

2. La segunda alternativa: regularización de asentamientos. Dentro de esta subfase se habla de:

- La regularización de asentamientos, en la que se pretende dar mayor agilidad y poder de negociación a los grupos interesados y viene a ser tanto la continuación de la parte descrita para los casos de fraccionamientos de urbanización progresiva, como el inicio del proceso para asentamientos irregulares ya generados, cuyos moradores solicitan su regularización. En esta subfase deberán incluirse además.
- La obtención de un poder mediante un acta de conformidad del grupo, amparado por la Dirección de Asentamientos Humanos en el área correspondiente, para llevar a cabo la tramitación en la regularización.
- La gestión para la obtención del certificado de libertad de gravamen del terreno.
- El levantamiento topográfico catastral y de deslinde del terreno.
- El dictamen de introducción de servicios, para considerar a futuro la posibilidad de contar con ellos.
- La anuencia del ayuntamiento para autorizar el fraccionamiento de urbani-
- zación progresiva.
- La elaboración del plano de relotificación y, en su caso, adecuación del asentamiento.
- El pago de los gastos de regularización por cada miembro del grupo.

La integración del expediente para regularización o autorización del fraccionamiento (a fin de que posteriormente se envíe, para su registro, a la Dirección del Registro Público de la Propiedad), con reuniones tanto informativas como de coordinación con los colonos.

- La autorización y escrituración del asentamiento.

3. *Fase de introducción progresiva de servicios e infraestructura urbana.* Está dirigida a atender solicitudes tanto de los grupos asentados en fraccionamientos de nueva creación como los que habitan en asentamientos en proceso de regularización, y consiste en:

- Reuniones grupales de promoción con el o los grupos para la introducción de servicios por autofinanciamiento financiero del estado, o crédito.
- Procesamientos de la información y posteriormente elaboración de los proyectos y presupuestos para servicios de agua potable y drenaje, energía eléctrica y pavimentación.
- Reuniones de consulta con el o los grupos para presentación de anteproyectos y presupuestos para la introducción de servicios por autofinanciamiento, o por medio de la solicitud de crédito.
- Asesoría y apoyos administrativo y jurídico para la introducción de servicios por autofinanciamiento, o por medio de la solicitud de crédito.
- Información a los colonos sobre costo y forma de pago de los servicios de acuerdo con los mismos para levantar un acta de aceptación para el pago a base de letras o pagarés (para el agua potable, el drenaje, la electricidad y la pavimentación).
- Asesoría y apoyo técnico para la introducción de esos servicios.

A partir de ese momento el grupo técnico de la Dirección de Asentamientos Humanos proporciona esta asesoría de apoyo en reuniones de información con los colonos, en las que además se orienta sobre los pagos de servicios y las promociones para la recuperación de la inversión en los servicios.

4. *Fase de actividades complementarias de apoyo y equipamiento primario.* Las actividades consideradas aquí están encaminadas a apoyar las gestiones y acciones de los grupos atendidos que, sin estar propiamente relacionadas con aspectos de suelo e infraestructura, inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de dichos grupos, tales como:

- Áreas de juegos y estancias infantiles.
- Apoyo en el diseño y construcción de la vivienda, mejoramiento ambiental (forestación), formación de cooperativas de vivienda o de materiales de producción, etcétera.

Estas actividades se realizan adecuadamente cuando se ha logrado una buena organización de los mismos, y en algunos casos, como experiencias piloto, permiten evaluar los resultados y la factibilidad de su aplicación en otros fraccionamientos.

El acierto fundamental de este programa se basa en la participación popular que la Ley General de Asentamientos Humanos abrió como alternativa

desde 1976, y que se refuerza, en el estado, con la Ley de Desarrollo Urbano y Organización del Territorio.

Una vez que se concierta el terreno, se elabora el proyecto de fraccionamiento, después de las gestiones con las que se coordina al propietario o posesionario del terreno, sea ejidal, federal, estatal o privado, y que el grupo conformado lo adquiera en venta legal y común. La promoción del financiamiento para la introducción de infraestructura y equipamiento urbano es posible ya que es pagado por los miembros de la agrupación, no sólo con dinero sino con trabajo; en el caso de Michoacán los créditos para este tipo de acciones se realizaron sobre todo con el FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares).

El apoyo financiero del Convenio Único de Desarrollo (CUD) celebrado entre la federación, el estado y los municipios o los beneficiados en esa época, así como con recursos de FONHAPO, contratos por los grupos legalmente constituidos en asociaciones civiles, fueron los créditos con los que se llevaron a cabo en estos fraccionamientos obras de agua potable, redes de drenaje y alcantarillado, electrificación y construcción de aulas para la educación.

Éstas son en síntesis las características de algunos proyectos que ahora podrían ser considerados como ejemplos de un tipo de *mejores prácticas* para la creación de fraccionamientos de urbanización progresiva.

Reubicación de grupos. Otra de las acciones importantes es la que se refiere a la reubicación de grupos invasores, ya sea por la regularización, a través de la formación de nuevos fraccionamientos, o por la compra-venta común de terrenos adquiridos por los propios grupos. Como una modalidad más de propiedad se crea la Concesión de Propiedad Colectiva, que por ser de interés social, podía darse desde entonces en ejidos, ayuntamientos, asociaciones y otros, cuando así convenían, por medio de la autoridad estatal.

Es indudable que el método de planeación adoptada agilizó toda acción encaminada a alcanzar las metas propuestas, ya que fue apoyada por las políticas complementarias al ser comprendida la disponibilidad de tierra urbana. De esta manera abrió cauces para los planes sociales y de equipamiento urbano, al analizar las acciones de manera operativa sin propuestas rígidas o condicionantes cerrados.

Muy importante fue también la participación activa de los grupos técnicos, dado que las acciones de la Dirección de Asentamientos Humanos se encaminaron básicamente a reforzar los esfuerzos dirigidos a la solución de la problemática habitacional para la población que más lo requería.

Esto permitió que la burocratización se diera en menor medida y, por otro lado, se mantuvo viva la creatividad de los técnicos y profesionales para encontrar soluciones urgentes, prácticas y de bajo costo.

La Dirección de Asentamientos Humanos proporcionó, de esta manera, asesoría técnica y apoyo a 160 grupos, que benefició a más de 180 000 habi-

tantes integrados en 35 707 familias; se logró la creación de 98 fraccionamientos de urbanización progresiva en 28 localidades del estado, lo que significa la obtención de 18 906 lotes sin urbanizar, para igual número de familias, que hacen un total de 100 201 habitantes; la inversión que se realizó para obtener los terrenos fue en un 8% mediante el autofinanciamiento de los grupos y sólo un 17% fueron préstamos de FONHAPO; a los otros grupos se les proporcionó asesoría y apoyo técnico, sobre todo para obtener el permiso, la lotificación, regularización de los lotes y otras acciones complementarias para regularización de 30 asentamientos irregulares.

Se reubicó a 21 grupos invasores (2 590 familias), y se buscó sitio a otras 1 959 familias, lo que dio origen a 10 nuevos fraccionamientos. En siete grupos el acomodo fue en fraccionamientos de interés social ya establecidos, y en cuatro casos más la regularización para 631 familias se logró con la compraventa de un terreno y su relotificación.

No se mencionan algunas comisiones para la regulación de la propiedad que se formaron con ese propósito, porque sería puntualizar demasiado al respecto; no obstante, baste mencionar la influencia de estos proyectos como parte del proceso.

Capítulo
NOVENO

Conclusiones y recomendaciones para reforzar la tesis y el método planteados

Conclusiones y recomendaciones para reforzar la tesis y el método planteados

Algunas de estas conclusiones ya fueron mencionadas como parte de la evaluación propia de cada uno de los capítulos anteriores, ya que se procuró, desde un principio, dejar entrever en algunos de ellos reflexiones que a lo largo de la descripción del tema en cuestión o al final de ellos resultaban convenientes; sin embargo, en este capítulo se hace un recuento para abundar y relacionar todos los conceptos. Uno de los objetivos de este libro es confirmar que toda acción, por urgente que sea, debe ser, si no evaluada, por lo menos motivo de una reflexión posterior a su ejecución, para poder construir sobre ella una nueva experiencia profesional. Así pues, en este último capítulo se proponen, como resultado de algunas reflexiones, recomendaciones de diversa índole a fin de que puedan ser tomadas en cuenta y evaluadas en su conjunto en la acción de hacer planes urbanos dentro del contexto de la dinámica cultural en la que vivimos.

Cabe señalar que estas conclusiones y recomendaciones de las acciones realizadas y descritas en los capítulos anteriores, el enfoque con que fueron expuestas las políticas y las medidas tomadas en cada caso, así como los planteamientos que de su análisis se derivan para reforzar la planeación operativa son sólo responsabilidad de la autora. Por ello se exime de ella a los autores de los programas aquí citados.

Se exponen aquí las conclusiones y recomendaciones emanadas de las acciones que a nivel federal se han mencionado en este trabajo y las que se refieren a los otros niveles de planificación y a los aspectos específicos derivados de cada uno de los temas tratados en particular; asimismo, las relacionadas al caso de la labor realizada en materia de planeación urbana en general entre 1980 y 1986 en Michoacán y aquellas que se derivan del necesario proceso continuo de capacitación y adiestramiento de profesionales del urbanismo para satisfacer la demanda de los municipios.

Las experiencias importantes de las acciones realizadas o propuestas con que México cuenta hasta la fecha en materia de urbanismo y planeación

urbana deben ser motivo no sólo de descripción, sino de investigación, análisis y divulgación por parte de los especialistas, estudiosos, profesionales y estudiantes, con el fin de que sirvan de antecedente para las acciones de planeación urbana en un futuro y en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Se buscó intencionalmente que las conclusiones y recomendaciones no quedaran relacionadas de manera similar a la evaluación de este trabajo, esto es, analizando las acciones a cargo de la federación y separándolas de aquellas responsabilidades del gobierno estatal o municipal, del universitario o de la práctica misma de los planes, resultando de la siguiente manera:

- Con relación al método propuesto y otros métodos descritos, tanto en lo general para la planeación urbana como específicamente para planear haciendo, postura que plantea esta tesis (en los tres niveles).
- Con relación a la incorporación de los autores populares de la planificación.
- Con respecto al fortalecimiento municipal.
- Con referencia a los profesionales de la planeación operativa, y su actualización.
- Con respecto a la infraestructura del conocimiento que se requiere para apoyar la formación de los profesionales del urbanismo y su actividad.

CON RELACIÓN AL MÉTODO PROPUESTO Y A OTROS MÉTODOS DESCRITOS, TANTO EN LO GENERAL PARA LA PLANEACIÓN URBANA COMO ESPECÍFICAMENTE PARA PLANEAR HACIENDO, POSTURA QUE PLANTEA ESTA TESIS (EN LOS TRES NIVELES)

La planeación institucional en 1976 buscó instrumentarse y normarse desde la SAHOP —hoy SEDESOL—. Para intentar lograrlo, su inicial preocupación fue elaborar documentos que contuvieran mecanismos para institucionalizar también los métodos de planificación. No obstante, se logró al menos crear conciencia entre autoridades, planificadores y población de la necesidad de crear y revisar los instrumentos jurídicos a partir de las reformas constitucionales en 1976.

Los autores de las acciones de planeación urbana propuestas a nivel federal a partir de 1976 desconocieron en la mayoría de los casos las experiencias nacionales, estatales y municipales anteriores y sincrónicas. Años más tarde se ha llevado a cabo el análisis y la evaluación en el caso de algunas acciones para darles su justa dimensión.

EN CUANTO A LA PLANEACIÓN OPERATIVA

Ésta se requiere en nuestra realidad porque todos los días, hoy mismo en algún lugar de nuestro país, por no decir que en todas las ciudades medias y pequeñas, se está requiriendo una respuesta técnica, acertada e inmediata a la solución a un problema urbano.

En tanto no se busque, como objetivo fundamental del urbanismo, materializar acciones concretas y se evalúen los métodos puestos en operación, se repetirán las fallas anteriores de planear sin hacer o sin evaluar hasta que, por estar más cerca de la necesidad de alcanzar los objetivos propuestos, se vayan evaluando éstos y las metodologías planteadas para alcanzarlos.

Es de esperarse que las experiencias positivas y negativas que tengan los profesionistas a nivel local ayuden a corregir el rumbo y lleguen, como en muchos casos ya ha sucedido, a tener que *planear haciendo* en contacto con la problemática existente y los medios disponibles en cada caso.

Si los métodos requieren de mucho tiempo (seis meses o más) para ser explicados entre los planificadores locales, al terminar la investigación y presentar las propuestas, este trabajo será viejo, y para el siguiente periodo de gestión de gobierno y el nuevo grupo de trabajo los estudios resultarán desconocidos, y para el siguiente trienio o sexenio gubernamental los planes serán confusos y no se apreciarán porque les son ajenos, no cumplen con las nuevas políticas y las necesidades se han vuelto más apremiantes.

Este hecho se ve agravado por la moda de la "modernidad", que exige enfoques novedosos para nuevos gobiernos. La experiencia parece estar desaprovechándose.

Un plan o programa de desarrollo debe ser apenas la infraestructura y lineamientos mínimos requeridos sobre los que deberán basarse los planes parciales sucesivos y programas específicos. Estos últimos son los que pueden hacer espacios más habitables al "planear haciendo" y —podríamos agregar— mantener actualizados los planes a través de la *planeación operativa.*

Aun cuando en sus inicios la Secretaría del Estado de Michoacán trató de procesar los planes de desarrollo urbanos importando las técnicas establecidas por el gobierno federal, al percatarse de la urgencia de llevar a cabo acciones en materia de urbanismo se recurrió a instituir la *planificación urbana operativa* como una manera dinámica de planear.

La política en materia de planeación urbana del gobierno del estado de Michoacán, durante el sexenio 1980-1986, fue considerar la elaboración de planes como una de las etapas del proceso de planeación urbana en la que los planes y programas fueron sólo una herramienta para llevar a cabo el ordenamiento de las ciudades. Para ello, hubo que recurrir en el estado tanto a lo propuesto por la SAHOP, luego SEDUE y después SEDESOL, como a la experiencia que en materia de planeación existía en el equipo de profesionales locales, y

a mecanismos de ejecución más ágiles, así como a la asesoría de profesionales no locales con experiencia en desarrollo urbano, que necesariamente tuvieron que trasladarse a la entidad para impulsar el urbanismo en el estado. De esta manera se fue conformando un equipo con técnicos adecuados a la realidad de ese momento.

Aun cuando los planes no fueron publicados ni difundidos a gran escala, como generalmente sucedía en esa época, se dieron a conocer estos programas a los pobladores y sus gobernantes. Esto se hizo de una manera económica a través de los periódicos estatales o locales de mayor circulación y entregando a las diversas instancias del gobierno municipal un juego de heliográficas de los planos con el anexo escrito. La información siempre estuvo al alcance de todo el que la solicitara a nivel municipal.

Otra forma de difusión masiva de los planes no hubiera cumplido con los propósitos de dar a conocerlos mejor. El gasto de una publicación de este tipo hubiera sido en detrimento de las políticas de austeridad y ahorro del gobierno y de la credibilidad de la profesión. La continuidad de este método sólo se garantiza con un proceso simultáneo de formación y entrenamiento de profesionales —no de adoctrinamiento—, tanto a nivel estatal como municipal, quienes de una u otra manera participan en el desarrollo urbano en una entidad o municipio, y seguramente en la mayoría de los casos continuarán su actividad profesional a nivel local.

Conviene confirmar primero con base en un proceso de observación, y después de conocimiento paulatino, que en México no sólo funciona esta *planeación operativa*, sino que puede asegurarse que es la que mejor ha funcionado y puede seguir funcionando por las posibilidades de llevarla a cabo por la idiosincrasia de los grupos políticos y sociales que intervienen en el proceso y por las actuales características de nuestro país en el caso de disponibilidad de recursos materiales, humanos, culturales y económicos.

En el estudio de caso, la puesta en operación de la planeación operativa en los planes de desarrollo permitió orientar el crecimiento de las localidades, tanto a través de los planes operativos como cuando se carecía de ellos.

Los proyectos y programas de fraccionamientos populares progresivos llevados a cabo, apoyados en los señalamientos de disponibilidad de espacio y en la capacidad financiera y organizativa de los grupos interesados, permitieron un desarrollo más equilibrado de los centros de población, donde el impulso al desarrollo urbano hubiera tenido como consecuencia la marginalidad más acentuada y el deterioro social.

El establecimiento de la tabla de compatibilidad de los usos de suelo a nivel estatal sirve de apoyo a los municipios que carecen, para su fortalecimiento, de cuadros de profesionales especialistas en la materia de proyectos y programas específicos para la orientación del desarrollo urbano.

La tabla de compatibilidad de usos del suelo encauzó el establecimiento

de servicios y equipamiento urbano en nuevos espacios y fraccionamientos, previendo una adecuada estructura vial primaria y zonificando los diferentes usos, reservas y destinos de suelo.

La planeación operativa, con herramientas para orientar la ocupación del suelo, en lugar de limitar o coartar el crecimiento, puede responder ordenadamente a las demandas de suelo y vivienda en los centros de población.

Al incluir en la demanda de suelo urbano la definida *como probable* en relación con las proyecciones de población y la oferta de áreas de reserva para el crecimiento, se permitió plantear en los planes de desarrollo urbano mayores alternativas de crecimiento.

El establecemiento de políticas de desarrollo urbano del estado fue fundamental para plantear planes, mecanismos y métodos de operación ágiles, económicos y operativos para alcanzar los objetivos básicos a través de metas generales y urgentes, primero, y después específicas, a través de planes de desarrollo urbano parciales y/o sectoriales, respectivamente, o de las declaratorias de reservas y usos del suelo.

Cuando se puede llegar a creer en los gobernantes y éstos conocen y se interesan por las necesidades y situación de la población, el proceso se lleva a cabo más fácilmente.

Es necesario que la metodología seguida para establecer y decretar líneas de acción a través de los planes parciales y los programas sectoriales en las ciudades más importantes del estado se convierta, para el equipo de trabajo responsable, en una actividad permanente y de apoyo para todas las metas trazadas.

Los costos de proyectos y operación de los programas de desarrollo urbano del estado se reducen al mínimo cuando se desarrollan a nivel estatal, igualmente se ven reducidos los tiempos de ejecución y el volumen de los contenidos en los documentos de trabajo.

Es fundamental en los planes y programas de desarrollo urbano simplificar las versiones gráfica y escrita de los términos utilizados en ella, a fin de hacerlos más accesibles a profesionales y población, y más fácilmente comprendidos para su aprobación, decreto y puesta en operación cuando ya es posible a nivel municipal. Esto los hace más manejables y menos costosos para su divulgación.

Si la estructura física de las ciudades es y ha sido el reflejo de la estructura socio-económica y cultural de las comunidades que las habitan, también es cierto que ésta se va conformando de acuerdo a la voluntad política de los grupos de poder de las mismas, formen parte éstos del sector formal o informal de la economía.

Considerando el largo proceso de desarrollo urbano llevado a cabo durante el presente siglo y el acervo de información con que en este campo de la metodología se cuenta, las recomendaciones van dirigidas a hacer énfasis en la

apropiación sobre todo en las características de la metodología en lo general, y la relación de éstas con la *planeación urbana operativa.* Sobre todo en los programas correspondientes a la parte relativa a la propuesta del método que sirvió de base para plantear la tesis definida como *planeación urbana operativa.*

EN CUANTO A LOS MÉTODOS EN GENERAL Y SU RELACIÓN CON LA PLANEACIÓN OPERATIVA

La instrumentación del método de *planear-haciendo* debe realizarse partiendo de su sencillez y fácil comprensión para quienes tengan en sus manos el diseño, la instrumentación, programación, difusión, desarrollo y puesta en operación de los planes emanados de este método.

La planeación urbana operativa tiene como ventaja que si se ejercita con el propósito de alcanzar acciones concretas, más temprano se llega a ellas.

Ante todo se debe contar con objetivos y metas precisas, pues el método es una herramienta; los objetivos, por el contrario, pueden ser diversos. Una vez definidos éstos, debe proponerse la realización del plan. Es más fácil usar el método cuando se comprende que su propósito es establecer los medios para instrumentar las acciones para lograrlos.

Plantear un propósito y no llegar a alcanzarlo es un esfuerzo inútil que no sólo deteriora la imagen de quien lo lleva a cabo, sino que además hace perder la confianza en la autoridad y en la actividad misma del urbanista. Por ello, la *planeación urbana operativa,* para lograr sus objetivos, deberá considerar dentro del método la necesidad de cumplir todos los pasos que requieren los procesos de administración de planes, programas y proyectos.

Todo poblador urbano —o en proceso de urbanizarse—, sufre el choque constante de las nuevas tecnologías e ideologías impuestas por la sociedad dominante, y el sector formal durante el proceso de diálogo con la comunidad debe estar muy consciente de los procesos del cambio cultural que ésta va teniendo durante dicha dinámica. Esto ayuda al urbanista a responder mejor a la misma, y si fuera posible, a encauzarla.

Es básico, para realizar las acciones previstas, la gestión eficiente entre los grupos sociales y las dependencias que ejercen la realización de acciones. Es más importante aún que estas acciones no pierdan el objetivo encaminado a dignificar las características de los niveles de vida de las comunidades y de las condiciones de su hábitat.

La planeación urbana sólo es efectiva y puede llegar a ser no sólo eficaz sino fundamental, si responde a los objetivos de beneficiar a la población y a necesidades concretas. Si es operativa será congruente también con las políticas de los gobiernos que las promovieron a nivel estatal y municipal.

Para ser realizable un proyecto, es necesario no perder de vista también las condiciones políticas, sociales, económicas y administrativas en las que se

genera dicho proyecto dentro del contexto local de la entidad y del país.

Se requiere no perder de vista tampoco las características de las presiones sociales, económicas y políticas de los dirigentes; esto es determinante para hacer efectiva la *planeación operativa.* Lo es también que la sociedad a quien va dirigida la vaya conociendo paulatinamente, para llegar a ser su beneficiario, y apropiarse de ellas después para llegar a ser también su coautor.

Es fundamental, asimismo, conocer desde sus inicios las condiciones geográficas del lugar y sus procesos de deterioro ecológico a lo largo del crecimiento. Igualmente, deben conocerse las modificaciones de la estructura urbana ante la urbanización, así como de las acciones que a lo largo del tiempo han ido haciendo la historia de ese lugar modificando su cultura.

En cada región y área cultural debe considerarse la magnitud y especificidad de la concentración demográfica de los centros de población, para proponer acciones coherentes para su desarrollo. No es posible generalizar éstas, ni tomar en cuenta el rango por tamaño como parte del método. Ésta es una variable, y no una constante, dentro del proceso. Por todas estas causas, para planear con este método son imprescindibles desde el inicio del planteamiento profesionales de la localidad, por ajena que aparentemente pueda ser su actividad de origen. Por reducidos que sean los equipos en sus inicios, siempre deben considerarse en el desenvolvimiento del método. No podemos olvidar que todos los que intervienen en el proceso urbano deben ser conocedores y participantes.

Para que cualquier sistema o método tenga permanencia debe ser asimilado y sentido como propio por los profesionales que lo apliquen y por aquellos que deben operar los programas que resulten de los mismos, así como por quienes coparticipen en estas acciones y sean sus usuarios.

Este proceso de planificación debe llegar a considerarse propio por quienes lo llevan a cabo. Por ello en un principio requiere de programas de capacitación y asesoría —en una acción de enseñanza-aprendizaje—, que con el tiempo se vuelve continuo, permanente y retroalimentador.

EN CUANTO A LA INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROCESO

Al transmitirse el planteamiento del método de la SAHOP a las diversas entidades federativas, siguieron diversos caminos: en algunos casos no se consideraron las experiencias y metodologías anteriores. Entre éstas estaban las que se habían realizado anteriormente a nivel federal, así como las llevadas a cabo a nivel local a lo largo de los años en diversos estados de la nación. Éste fue el caso de las acciones y aciertos obtenidos en entidades como Jalisco, Veracruz y el Estado de México, o en menor escala en Tabasco, Tamaulipas, Chihuahua y otros estados fronterizos. En otros casos, como en el de Michoacán, sucedió que entre 1980 y 1986 el equipo local trató de

rescatar y adecuar lo que para esa entidad o para su relación con la federación podía ser válido o necesario.

A pesar de la diversidad de experiencias a nivel nacional, no se recopilaron durante la etapa de inicio de la planeación institucional, 1976-1988, ni las experiencias nacionales ni las locales anteriores y de hecho se llegó a sentir un desprecio por ellas. Aun en la actualidad, hasta donde tengo noticia, la metodología establecida por la SAHOP-SEDUE no se ha evaluado, ni tampoco la labor realizada previamente a nivel estatal o municipal.

Los métodos aplicados en el país hasta la fecha deben ser recopilados y evaluados para aprovechar sus aciertos y evitar que se repitan en lo posible los errores.

Su evaluación no deberá ser sólo en función de los proyectos derivados de ellas, sino también, y de manera muy importante, por el resultado de las acciones que en éstos se hayan apoyado.

Hay, asimismo, acciones concretas que no dejaron huella escrita de los procesos que siguieron para alcanzar los objetivos para los que fueron creados, pero que por el éxito alcanzado en muchos casos deben estudiarse y buscar y reinterpretar los métodos y procesos seguidos.

Suponemos, sin asegurarlo, que por el cambio radical de políticas posteriores, muchas de las experiencias de los planificadores se han perdido nuevamente, pero esperamos también que a medida que el país vaya democratizándose retornará a las prácticas de planear y hacer congruentes con la población. De ahí también el intento de dejar planteada esta experiencia y recomendar la evaluación.

En algunos estados del país se buscó continuar con la tradición y experiencia que en esta materia tenían acumulada los profesionistas, y a la fecha han continuado con otras posteriores evaluadas a lo largo del proceso. Sería conveniente que los académicos e investigadores rescataran algunos esfuerzos.

A la fecha se cuenta, a nivel federal, con un acervo de información útil tanto para la investigación de las experiencias en la producción masiva de planes, como luego con la obtenida de los programas estatales, municipales y de centros de población. Muchas de estas investigaciones fueron las primeras en realizarse para algunas localidades, y algo puede saberse ya de ello; en otros casos, mucho puede rescatarse de la SEDESOL y los centros ubicados a nivel estatal y municipal, como es el caso de los de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal.

En el caso de la *planeación urbana operativa,* su evaluación puede y debe ser permanente, lo que permite reconocer inmediatamente aciertos y errores, y establecer medidas para corregir o impulsar nuevas acciones.

Se recomienda, igualmente, la invitación a dialogar acerca de esa evaluación a través de foros y de textos. Es el propósito de esta labor.

La revisión y actualización de los planes en la planeación operativa no

debe verse como etapas delimitadas del proceso, sino como parte de su propia dinámica a fin de permitir su continuidad. Esta actualización constante la hace estar apegada a la realidad y apoyarse también en las experiencias concretas vividas durante el proceso.

Para erradicar vicios de la planeación se requiere evaluar las acciones anteriores, en coordinación con los coautores de las áreas de proyecto, programación y —si la hubo—, ejecución de los mismos.

A partir de 1976 se ha impulsado el interés por la investigación de los problemas urbanos y es fundamental llegar a vincular en su totalidad esta investigación con la docencia, la práctica y la evaluación del proyecto de manera compartida por las áreas sociales, humanísticas y técnicas.

En Michoacán, como ha sucedido en otras entidades de la República —seguramente por la estructura del sistema político vigente—, durante los siguientes gobiernos, no hubo ni continuidad en las acciones, ni la evaluación objetiva de las acciones llevadas a cabo en el sexenio 1980-1986, tanto por parte de la federación como a nivel estatal, y retardará en lo general la mejoría de la calidad de vida en el caso que nos ocupa. El proceso de desarrollo urbano y social contaba ya con una dinámica en la entidad y mucho de eso pudo conservarse a nivel de la población, no así en cuanto al equipo. Esto nos lleva a otra conclusión: "es mejor enseñar a pescar que regalar pescado".

EN CUANTO AL MÉTODO Y SU IMPORTANCIA PARA MEJORAR EL ENTORNO

Considerando que las modalidades que ha adquirido el desarrollo urbano en nuestro país son muy diversas, en el caso de las áreas con procesos acelerados de urbanización y en donde los grupos culturales son cada vez más heterogéneos, y también muy variados, puede concluirse que:

Los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la operación de planes y programas para regular este desarrollo deben percatarse de la trascendencia de cada una de sus decisiones y del compromiso que conlleva esta responsabilidad; asimismo, de sus posibilidades por ser copartícipes del deterioro, y la dignificación continua de su contexto urbano natural y creado. Preservar y elevar la calidad de vida de la población asentada en los diversos espacios así concebidos en los centros de población es uno de los objetivos principales del método.

Cuando se elaboraron los planes a nivel central tardaron demasiado en conformarse, ya que estaban basados en métodos que exigían acciones muy específicas, a veces también muy costosas, con programas a largo plazo, sofisticados y más cercanos a los intereses o ilusiones —con frecuencia bien intencionados—, de sus autores, que a los de quienes los demandaban con urgencia o a las autoridades que las requerían.

Los cambios sin precedente que nuestro país y países como el nuestro están sufriendo en la actualidad, desde el punto de vista político, económico y social, deben responder, en las ciudades con desarrollo acelerado, a la última oportunidad que en esta época de crisis se tiene para rescatar lo más que se pueda de nuestra cultura, en lo general, y de la cultura específica de cada grupo en el espacio urbano en que se encuentra arraigado.

El crecimiento urbano debe entenderse como resultado del impulso socioeconómico que un centro de población recibe. Éste debe orientarse y canalizarse en lugar de tratar de evitarlo, sobre todo cuando este crecimiento se da mayoritariamente entre los grupos de población de escasos recursos.

En la importancia del desarrollo urbano como problemática, y de la planeación como instrumento de solución, se subraya la responsabilidad del gobierno de planificar. Esto debe considerarse con un sentido social que requiere de la voluntad política de un equipo técnico de apoyo no improvisado, y del esfuerzo continuo de los pobladores que paulatinamente deberán irse preparando para ser cada vez más urbanos.

EN CUANTO A LOS MÉTODOS DE DISEÑO URBANO

Los planes parciales de desarrollo y diseño urbano permiten materializar acciones concretas en donde se estimulará el mejoramiento del hábitat urbano y rural circundante, así como la oportunidad de estimular estudios de impacto urbano y ambiental previos.

El diseño del ordenamiento del territorio no debe quedar en lineamientos generales; habrá que buscar patrones de diseño, y procurarse una imagen urbana más identificada con los patrones de cultura de cada grupo social. En este nivel aún falta mucho por estudiar y aplicarlo a las acciones concretas de diseño.

Para lograr una mejoría en materia de diseño, como se busca en los fraccionamientos aprobados, en el caso de estudio, no fue suficiente que éstos contaran con proyectos específicos y de imagen urbana; se requiere la participación de la población que los haga seguir y de los asesores que los apoyen. Esto refleja que a todos los niveles el apoyo de pobladores y de asesorías externas es muy útil, siempre y cuando se conozcan el lugar, su historia y las características de las respectivas profesiones, así como dominar la disciplina relacionada con el contexto ambiental e histórico.

Se requieren lineamientos prácticos que ayuden a las autoridades a hacer más expedita la circulación en una comunidad, a autorizar un nuevo fraccionamiento, una nueva construcción o algún espacio o función buscando que no rompa con la imagen del contexto, si aún lo tiene; o que mejore la existente. Para esto se requiere un documento dinámico elaborado por un grupo humano en el que participen quienes conozcan profundamente la proble-

mática urbana local, asesorados si se requiere, y casi siempre se requiere, de expertos en urbanismo y diseño urbano

Tanto en planes parciales específicos, como en el trazo y desarrollo de fraccionamientos de diversos tipos y para diferentes grupos de población, se requiere paulatinamente una mayor intervención de especialistas y asesores en la materia, así como de la capacitación, preparación y coordinación de éstos y de los grupos organizados de la comunidad. El arte urbano debe volver a ser patrimonio de los pobladores.

En un plan general, la expresión espacial última reside en programas y proyectos físicos de desarrollo para el mejoramiento del lugar. Esto sólo se logra a través del diseño urbano que emane de estos proyectos.

CON RELACIÓN A LA INCORPORACIÓN DE LOS AUTORES POPULARES DE LA PLANIFICACIÓN

La actividad de la SAHOP también promovió entre la población una conciencia de su capacidad para incidir en el desarrollo urbano. Esto permitió reforzar las ONG y las OBC.

Considerando que a partir de 1976 el gobierno federal ha ido tomando el papel de promotor en todos estos cambios, al llevar a cabo acciones tanto en las instituciones normativas y ejecutivas, federales, estatales y municipales, como entre los grupos organizados de la comunidad, hay que hacer hincapié en que éstos son en última instancia quienes realizan y pueden colaborar más positivamente en las funciones y acciones a nivel local, por lo que la estrategia de desarrollo urbano, que incorpora a todos los actores del proceso a nivel local permitirá que las políticas correspondientes incidan en un universo más amplio en los centros de población atendidos bajo esta perspectiva.

Las reuniones internacionales de la ONU de 1972, 1974 y 1976 sobre mejoramiento ambiental, población y asentamientos humanos, respectivamente, han logrado trascender en el nivel del país para la comprensión paulatina del fenómeno urbano entendido como un todo y la necesidad de manejar esta problemática lo más interrelacionada entre sí y vinculándose a la población.

La intervención de la población, del gobierno y/o participación popular, vinculándose con los órganos, es fundamental, pero no necesariamente tiene que ser directa; los gobernantes que realmente la representan tienen muy diversos niveles para conocer el sector de la población y si así es deben responder a él antes que ésta se lo demande.

LA MUJER Y EL HÁBITAT

La conferencia de la ONU de 1975, que trató sobre la incorporación de la mujer al desarrollo, también repercutió en todo este proceso y se fue reforzando, y a una década de iniciado éste se estableció en la ONU un programa de participación de la mujer en el mejoramiento del hábitat.

Para celebrar el Día Mundial del Hábitat, en 1993 la ONU consideró como tema principal el programa "La mujer y el Hábitat". Este hecho demostró cuánto incide en el mejoramiento del mismo la acción e intervención de la mujer como gobernadora, profesionista, diseñadora o conocedora de su espacio habitable.

Si la incorporación de la mujer a este proceso tuvo su reconocimiento a nivel mundial a partir de 1975, veinte años más tarde, en Pekín, éste era ya un movimiento generalizado, y un año más tarde, en 1996, en Estambul, la mujer es parte activa en la elaboración de la Agenda Hábitat y la Declaratoria sobre Asentamientos Humanos.

Sin lugar a dudas, la incorporación de la mujer como ser consciente de su participación desde la perspectiva del género, que promueva la responsabilidad social para con todos los actores del proceso (niños, adultos, hombres, mujeres, ancianos, discapacitados, etc.) y para con su entorno ecológico es un paso importantísimo. Esta participación ha significado, igualmente, un gran apoyo, y ha sido motor dentro de las mismas ONG, que ahora se han encargado de seguir defendiendo sus resultados y promoviendo sus recomendaciones para lograr la valoración de estos beneficios a nivel local.

EN CUANTO A LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

En el estudio de caso, lo realizado, a pesar de ser mínimo para las necesidades de la entidad —con la instrumentación de sólo cuatro programas: Opopeo, Santa Clara, Janitzio y Tlalpajahua—, cumplió los objetivos y dejó una experiencia fundamental: hacer conciencia en las comunidades que mediante su entusiasta participación es posible el desarrollo urbano y el mejoramiento ambiental de su localidad.

La experiencia en la planeación participativa, cuando se trata de asentamientos humanos con poblaciones poco numerosas y con grupos culturalmente homogéneos, demuestra más fácilmente su validez desde el punto de vista económico y sobre todo sociocultural, lo que permite plantear como alternativa el desarrollo urbano progresivo y participativo con características propias en cada caso con soluciones a la problemática local. Éstas deben quedar apoyadas en la situación socioeconómica y cultural del poblado.

Es más fácil lograr los objetivos del urbanismo cuando el proceso urbano

se apoya más en la voluntad de los coautores (conocedores) del mismo que si se les mantiene aislados del proceso.

A nivel de la planeación participativa, si las propuestas de cualquier plan son accesibles a la población, ésta hará suyo un proyecto realista junto con una asesoría técnica que presente alternativas adecuadas.

La organización social asesorada por los representantes gubernamentales, en el caso de los proyectos de participación para la ocupación ordenada del espacio, puede traer como consecuencia procesos de construcción y consolidación de la estructura social que permitan elevar la calidad de vida de los habitantes y evitar el deterioro ecológico de los espacios ocupados.

Los pobladores con deseos de participar son aquellos interesados en comprender su proceso de urbanización y sus nuevos requerimientos. Sólo a través del adiestramiento y orientación de los mismos y de su grado de integración al centro de población, podrán entender la importancia o no de comprender la oferta y demanda de servicios urbanos.

CON RESPECTO AL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

El fortalecimiento municipal empezó a tener ya un impulso propio: hay que reconocer el hecho de que éste es ya un proceso irreversible. Aun cuando en este renglón en la época del estudio del caso aquí presentado no se tuvieron experiencias concretas y directas, éstas fueron a través de la observación de las consecuencias que los proyectos de desarrollo urbano mantuvieron con los municipios, y puede observarse que a nivel de la participación municipal, la planeación urbana operativa contempla y puede recomendarse lo siguiente:

Recientemente, por razones políticas, se ha coartado la participación municipal con proyectos federales que se generaron en el centro con criterios partidistas; esto deberá irse evitando a medida que la población esté más politizada y conozca mejor sus derechos y obligaciones. En la medida que se fortalezcan los gobiernos municipales, la planeación urbana estará más vinculada con la población; esto es ya un hecho reconocido por todos. De igual manera, tendrán que ir participando más con los profesionales del desarrollo urbano y el gobierno municipal. Cualquier política de desarrollo, si quiere ser eficaz, tendrá que contemplar las experiencias que en materia de apoyo municipal se han manejado hasta la fecha, así como el papel que los profesionales juegan a este nivel. Así será posible el diálogo constante con los gobernantes, tan necesario para la instrumentación de la *planeación operativa.*

Es importante evaluar objetivamente la experiencia de los programas de apoyo municipal a partir de la reforma constitucional del artículo 115 en 1976, y sus sucesivos ajustes, así como la situación del municipio de que se

trate para poder responder con proyectos a las demandas sociales. Plantear nuevos mecanismos que apoyen a los municipios y a la propia comunidad contando con la calidad profesional, el conocimiento de las tradiciones y las respuestas que se están requiriendo en muchas ciudades del país.

En la mayor parte de las entidades federativas los ayuntamientos requieren tratamientos diferentes en relación con la operación del desarrollo urbano, principalmente por sus características culturales y físico-geográficas, sus capacidades técnicas, financieras y materiales. No obstante, todos deben conocer sus alcances, potencialidades y capacidades para recibir el apoyo necesario, federal y estatal.

El proceso por el cual los municipios reciben por decreto todas las responsabilidades en materia de planificación urbana, no puede darse súbitamente, ya que debe ser parte de un proceso de capacitación, asesoría y gestión en el que se evalúe periódicamente la participación, pero no por ello se piense que los programas paternalistas sean la solución. El pueblo sabe bien de ello, y a la larga no lo acepta.

En la medida en que se involucra al gobierno municipal y a la comunidad en la solución de su problemática se produce una mayor identificación entre aquélla y la autoridad; de esta manera se posibilita el servicio y la obra. En consecuencia, se tiene mayor interés en su cuidado y conservación y se fortalece la organización democrática de la población.

Para lograr la transferencia de la planeación urbana hacia los ayuntamientos se requiere un apoyo que a través de la asesoría, y según las características del municipio, pueda darse desde la federación y el estado, sobre todo en la formación de profesionales residentes en la localidad, que tengan conocimiento y estén en contacto directo con su comunidad.

En el proceso de incorporación de la población al desarrollo urbano la parte central es el ayuntamiento. El compromiso del convenio lo obliga a realizar las obras o servicios por administración directa, y lo más importante, lo conduce a integrarse con sus comunidades y a un proceso de aprendizaje administrativo, por ser el propio ayuntamiento el que generalmente fiscaliza las obras de servicio público.

EN CUANTO AL MARCO JURÍDICO

Al tener que atender los procesos de desarrollo urbano de manera local directamente, y ante la presión de los gobiernos estatales y municipales, los apoyos constitucionales, que en este sentido se han logrado paulatinamente, irán requiriendo nuevas reformas en la Constitución, que den mayor impulso a la organización del municipio, en particular para el desarrollo urbano.

Existe, no obstante, una contradicción entre la forma jurídica y el proceso histórico, pues aun cuando el municipio es libre, y como consecuencia debe

ser autónomo, las funciones de planeación y control del desarrollo urbano que le corresponden constitucionalmente no han sido ejercidas a plenitud en razón de las condiciones geoeconómicas y políticas que lo determinan.

La mayor parte de las corrientes demográficas van dirigidas ahora a las ciudades medias. La planeación urbana está, por ello, preferentemente planteada y administrada por los gobiernos estatales o por comisiones integradas ex profeso para la administración de estos planes, con la intervención directa de la federación. Esta situación ha ido cambiando, y se apoya más al municipio, lo que justifica la necesidad de personal calificado a ese nivel.

En materia normativa, la instrumentación de leyes para programas generales de desarrollo urbano para el ordenamiento territorial a nivel municipal y estatal no es suficiente, por lo que habrá que buscar sistemáticamente el apoyo para una mayor autosuficiencia municipal con programas de planeación participativa.

No puede considerarse que las normas jurídicas lo sean todo; son una herramienta, y como las otras aquí planteadas, deben ser usadas por los hombres que las crean, y aun cuando para reforzar esta acción se ha ido dando un proceso de capacitación para la organización y administración local, las características de los municipios del país dificultan la normatividad de una acción para todos ellos.

El marco jurídico-administrativo en la materia, en el caso del estado de Michoacán, se adecuó durante el período de estudio con las modificaciones y adiciones constitucionales al respecto. A nivel nacional y estatal se fue conformando una conciencia sobre las características y potencialidades de cada ayuntamiento y se llevó a cabo un proceso en el que se dieron a conocer sus propias demandas y programas de fortalecimiento municipal. Todo esto es fundamental para que paulatinamente se pueda llegar a contar con posterioridad con municipios donde la acción de planear llegue a ser una actividad permanente.

Con relación a las declaratorias de reservas territoriales, usos y destinos del suelo, puede concluirse que siempre es necesario el respaldo jurídico para lograr las acciones propuestas.

En Michoacán, 18% de los municipios se consideran urbanos, mientras que el 82% restante son rurales y suburbanos desde el punto de vista de la tipología tradicional. Según los datos del censo, son urbanas las agrupaciones de más de 2 500 habitantes. Ante esa diversidad, ya que dentro de este rango los municipios son marcadamente diferentes entre sí por sus características socio-económicas y culturales, como sucede en casi todas las entidades del país, los programas de apoyo municipal deberán ser atendidos, y entre éstos muy significativamente los del desarrollo urbano.

La centralización en el caso de todos los municipios, y la dependencia que conlleva este hecho son determinantes; no obstante, es posible llevar a cabo

acciones decisivas en el transcurso del proceso de apoyo municipal para su fortalecimiento (aun antes de las reformas constitucionales, que a nivel federal se realizaron a partir de 1984).

La variedad de opiniones y comentarios, dentro del diálogo establecido, y el apoyo de la federación a la entidad para impulsar la autonomía municipal, contribuyeron enormemente a enriquecer las experiencias y a estrechar los vínculos de cooperación para la mejor solución de los problemas municipales. Esto confirma que a través de la comunicación la población puede irse incorporando a la preocupación de mejorar el hábitat.

Las reuniones regionales permitieron a los presidentes municipales contar con mayor información sobre los programas y recursos disponibles en algunas dependencias, para procurar su aprovechamiento, dándoles la oportunidad de que pudieran evaluar constantemente su gestión; de esta manera, es posible introducir las medidas correctivas para atender mejor los intereses de la población.

Las diferencias entre municipios se entienden desde la perspectiva de la desigualdad, que nos remite al proceso histórico que las ha producido, y consecuentemente a la centralización y distribución demográfica a nivel nacional también desigual. Esto significa acumulación de bienes materiales y espirituales en forma diferenciada para las regiones y centros de población, expresada en relaciones de dependencia entre localidades, municipios, municipio-estado y estado-federación.

La centralización seguirá vigente a pesar de decisiones y decretos, y mientras la administración pública y la voluntad política no se transformen el municipio seguirá siendo débil e incapaz de aportar medios y recursos para lograr la modificación que el país requiere.

CON REFERENCIA A LOS PROFESIONALES DE LA PLANEACIÓN OPERATIVA Y SU ACTUALIZACIÓN

En cuanto a los profesionales del urbanismo y su capacitación continua. El gobierno estatal y los de los municipios más urbanizados en el país requieren equipos de planificación permanentes y apoyos y asesorías esporádicos o continuos de profesionales a nivel nacional o estatal; igualmente, de asesorías específicas y de apoyo de gestión, en los casos necesarios, a solicitud de los ayuntamientos y con apoyo de asesores patrocinados en algunos casos por el estado y la federación. Esto debe brindarse tanto en forma directa como a través de la capacitación y actualización específicas que se considere necesarias.

El papel que pueden jugar los organismos estatales y federales en este proceso es el de apoyar la asesoría y capacitación en materia de planeación urbana.

En este proceso la educación cívica escolar y extraescolar son fundamentales desde la infancia, a través de la educación elemental primaria y secundaria.

Se requiere tanto de decisiones políticas, para llevar a cabo las acciones de desarrollo urbano, como de una profunda labor de investigación por parte de las instituciones de educación superior. Quien forma parte de los recursos humanos responsables debe reforzar los lineamientos generales a nivel federal y apoyar a los que se inician en el nivel municipal.

En materia de diseño y composición urbana, aun cuando en los planes de desarrollo urbano planteados se contemplan algunas acciones específicas y programas realizados por la federación a partir de 1976, no se estimuló lo suficiente el entrenamiento para programas de diseño y su ejecución.

La formación del urbanista a nivel licenciatura es cada vez más importante, con el fin de contar con profesionales con una visión más amplia a la vez que holística de los problemas urbanos. Para lograr que la planeación urbana llegue a la población requerimos uno o varios equipos de estos urbanistas en cada localidad: profesionales interesados en el mejoramiento de la calidad de vida, del contorno natural, del diseño y calidad artística de los espacios urbanos. Para ello falta mucho camino por recorrer, pero creo que ya estamos en el camino.

Estos profesionistas deberán aprender de las experiencias adquiridas y ser muy cuidadosos para no caer en sus fallas.

Con la capacitación y asesoramiento de los profesionales de una entidad y sus asesores, el crecimiento acelerado de las áreas urbanas puede llegar a controlarse, regularse y orientarse en gran medida.

Los profesionales del urbanismo deberán formar parte de la estructura sociocultural y política a la que pertenecen sus clientes o involucrarse con ella. Su labor, además de tratar de identificar los objetivos de éstos, y no querer cambiarlos de acuerdo con los deseos ideales o utópicos de los primeros, deberá estar encaminada a orientar y procurar optimizar lo más posible los múltiples intereses en juego que por muy diversas razones se dan en la problemática urbana contemporánea.

El binomio de conocimientos locales y generales permitirá continuar con la *planeación operativa*, que hace más de un cuarto de siglo se perdió en nuestro país, y que por fortuna se está recuperando.

Hasta la fecha, los profesionales son muy escasos en los municipios o centros de población. Cuando la dinámica del proceso de urbanización es acelerada y está rompiendo irremediablemente con los patrones de asentamientos tradicionales, es fundamental que los nuevos urbanistas lleguen a estructurar los cuadros de profesionistas que se requieren; urbanistas conscientes de reconocer y no deteriorar estos patrones culturales, que después va a ser muy difícil rescatar.

Los profesionales en urbanismo, en el caso de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y de otros recintos donde se preparan este tipo de profesionistas

a nivel licenciatura, se están formando con excelentes resultados en el campo profesional. No obstante, deben crearse más centros educativos regionales de este tipo.

La urgencia y magnitud de los problemas urbanos en el país —desde el punto de vista cuantitativo—, requieren también la formación de profesionales para resolver los problemas urbanos de orden físico espacial, ambiental y de diseño, con criterio técnico y humanístico y conocimientos de las técnicas más apropiadas a nivel local.

Los profesionales en los niveles de técnicos medios, licenciatura y posgrado son y serán responsables de llevar a cabo la acción directa de planeación con las investigaciones de tantos estudios de caso que por interesantes y trascendentales deben registrarse, ante la necesidad de ser analizados y evaluados para conocer resultados concretos, establecer nuevas hipótesis y aportar mejores caminos y alternativas de solución a nivel de autoridad municipal

Este libro está dedicado a estos profesionales del urbanismo y con particular interés a los jóvenes que se están formando en las aulas. Ojalá sean ellos los que más lo lean y con posterioridad quienes lo evalúen y retroalimenten; esto es también parte necesaria del proceso de *planear haciendo.*

Considerando que la *planeación operativa* no es nueva en nuestro país, y seguramente tampoco lo ha sido en otros países con características similares al nuestro, podemos pensar que no fue novedosa por ser poco conocida o analizada. Quienes la hemos ejercido podemos concluir que desde hace ya muchos años ha sido por varias circunstancias comunes que nos permiten confirmar que un urbanista necesita para hacer planeación operativa contar con una tradición cultural y de planeación que le permita entender consciente y/o subconscientemente al grupo al que va a servir. Cuando se carece de esta tradición habrá que luchar por recuperarla, o en su defecto asumirla o adquirirla. Existen los que la heredan del grupo del que forman parte y/o la aprenden de sus maestros y de la oportunidad de confirmar el logro de sus acciones. En todo caso se puede adquirir con estudio y experiencia.

Es fundamental desarrollar la actividad profesional del urbanista con oficio, en una estrecha relación con el grupo cultural al que se va a servir, con un espíritu de humildad y el deseo de comprensión profunda de los fenómenos sociales que en ese grupo existen.

Ya no es frecuente, como antes, considerar al urbanismo como una disciplina universitaria sólo para posgraduados. Esto es un error. La idea de que por su complejidad debe ser materia sólo de iniciados, o que el cúmulo de conocimientos que se requieren lo convierten en un campo sólo para especialistas, está muy alejada de la realidad de nuestro país y de la concepción de un profesionista que aun en equipos de trabajo debe tener una visión globalizadora.

Habrá que tener presente, y no perder nunca de vista, que la formación de profesionistas debe ser en todos los niveles, posgrado, licenciatura y técnico. Estos últimos son también muy necesarios, sólo que es fundamental en cada caso establecer previamente las características de diversidad de su demanda, que son tan numerosas como variables, en función de su papel dentro de las comunidades a las que van a servir como parte de los grupos interdisciplinarios involucrados en esta problemática.

Habrá que cuidar que en el proceso de formación a nivel licenciatura no se permita la incorporación masiva de estudiantes, como sucedió en otras disciplinas, porque esto trae como consecuencia la necesidad de improvisar maestros y formar, como resultado, urbanistas improvisados.

Las características de estos profesionales, por ser tan variadas, deberán permitir su integración, en su caso, en pequeños grupos interdisciplinarios, que incluyan a los técnicos y políticos locales.

Los profesionistas del urbanismo y de la política deben reforzar la práctica de la autoevaluación constante. Reconocer que no se pueden borrar las experiencias locales anteriores, prepararse a colaborar con todos los *conocedores* para dar respuestas reales —mediatas e inmediatas— y retroalimentar sus conocimientos en una actividad continua que capacite en la acción también a los nuevos profesionales recién egresados de las aulas.

Posiblemente los profesionistas así formados tendrán mayor credibilidad en las acciones de planeación y diseño urbano, que posibiliten menos frustraciones en el ejercicio profesional y que ayuden a solucionar, con nuestra actividad, el planteamiento de acciones. Así lograrán también demostrar la validez de los proyectos y programas, la posibilidad de su ejecución y su identificación con los poblados y la comunidad a través del diseño.

La investigación urbana y el ejercicio constante del diseño del entorno deberán también estar encaminados a hacer que los habitantes se sientan seguros de su corresponsabilidad en el papel de coautores del espacio en el que viven y poseedores de un hábitat que los dignifique y les permita realizarse mejor como seres humanos.

De esta manera se ampliará el campo de acción del urbanista y de los profesionistas con actividades complementarias; se generará, en momentos de crisis como los que estamos padeciendo, un mayor número de empleos y también un mayor número de ciudades medias y pequeñas atendidas por ellos. Con una mejor comprensión del fenómeno urbano de parte de sus habitantes —coautores de los planes—, se les hará más participativos.

CON RESPECTO A LA INFRAESTRUCTURA DEL CONOCIMIENTO QUE SE REQUIERE PARA APOYAR LA FORMACIÓN DE LOS PROFESIONALES DEL URBANISMO

La captación y procesamiento de información en la materia es uno de los aspectos que debe lograrse a nivel municipal, con apoyo fundamentalmente del gobierno estatal. Esta labor requiere ser reforzada paulatinamente con cursos de licenciatura, técnicas o de diplomados. Solamente con equipos de investigación local se podrá conocer mejor la evolución y características del momento, así como de la problemática urbana.

La necesidad de un centro de investigación e información debe ser un recurso a nivel federal instituido y promovido en los niveles de las entidades federativas. La UNAM ha hecho esto con otras disciplinas y está empezando a hacerlo para el desarrollo urbano; las universidades estatales son el medio más viable para lograrlo.

Es fundamental la formación a nivel de diplomados o posgrados para algunos de los profesionales locales (a nivel licenciatura o de maestría) y para aquellos que deseen tener bases firmes para su actividad profesional o un trabajo de investigación posterior en equipos interdisciplinarios de técnicos y científicos sociales locales.

Considerando que cuando se generalicen en el país este tipo de programas, como el de planeación urbana operativa, así como otros métodos similares para planear y hacer que, como el propuesto en este libro, puedan ser generalizados por su sencillez en las diferentes localidades que los necesiten, será indispensable formar más profesionales en este campo así como capacitar a otros con experiencia local en diversas disciplinas.

Es precisamente la complejidad del problema urbano lo que a veces nos hace perder de vista, por un lado, la importancia que tiene la formación de profesionales para atenderlo, y por el otro, el papel que juega la actividad del urbanista dentro de las comunidades urbanas, considerado como uno de los muchos factores del desarrollo urbano-regional.

Se hace imperioso plantear algunos puntos con relación a la necesidad de profundizar la formación de recursos y la investigación, por lo que ésta se debe promover a todos los niveles y en todas las áreas relacionadas con el urbanismo, tanto en las acciones directas como a nivel universitario.

La problemática aquí planteada confirma la necesidad de recuperar el oficio y la tradición pérdidas. La acelerada dinámica con la que se están dando los procesos de industrialización y urbanización en nuestro país, así como las características del choque cultural resultado de nuestros patrones originales y los impulsos por la tecnología de los países desarrollados, obliga a repensar en nuevas teorías de tesis urbanas.

La actividad profesional debe estar vinculada con la evaluación de los

procesos de planeación, con la investigación previa y con sus efectos a nivel universitario. La docencia deberá, asimismo, vincularse con la investigación y con la actividad profesional propiamente dicha. Será compromiso en el futuro mantener una comunicación muy estrecha entre los que ejercen la profesión y las instituciones que los forman.

La labor de investigación, en el caso de las acciones de diseño y organización de los espacios urbanos, colaborará tanto en el conocimiento de los resultados que se han tenido antes y después de la institucionalización en la planeación, como en la búsqueda de las nuevas manifestaciones culturales urbanas, tendentes a promover e impulsar el mejoramiento del medio ambiente y de la calidad de vida de los pobladores.

Al percatarse de la amplitud de este campo se promoverán e impulsarán los centros de investigación y capacitación, y la formación e información continuas y permanentes en los niveles municipal y estatal, para conocer mejor y de manera más directa la dinámica de los patrones culturales locales. A nivel federal, para sistematizar y mantener el orden de esta información, así como llevar a cabo la evaluación constante de las acciones propuestas y las realizadas, así como su seguimiento. Esto permitirá apoyar a los centros de capacitación continua y de formación de profesionales en los diferentes niveles de escolaridad, establecer las normas generales que permitan sustentar los programas de apoyo de este nivel a los otros y las normas generales que para esta razón se requieran.

En Estados Unidos, ante la incapacidad de evaluar directa o indirectamente las acciones de planificación urbana que se llevarán a cabo, algunos investigadores han propuesto lo que se ha dado en llamar los PEO (Programas de Evaluación Ocupacional). Estos programas han echado luz sobre los desaciertos en la planificación, para no repetir errores.

No obstante, estos estudios gubernamentales son realizados por especialistas en este tipo de PEO y no por coautores de los proyectos, por lo que nuevamente la experiencia queda divorciada de la evaluación.

Si se establecieran como parte de este proceso los condicionantes de saber, planear, hacer y evaluar de manera dinámica —que al fin y al cabo es parte de la planeación operativa—, la formación de los urbanistas no podría quedar separada de la planeación y la práctica del urbanismo y, por ende, de la investigación y la acción de evaluar lo hecho.

La contribución que la UNAM puede hacer para llevar a cabo acciones propositivas de este tipo es en el sentido de ayudar a dar respuesta a las demandas que el país está requiriendo para profundizar en sus actuales transformaciones históricas.

El planteamiento de esto último no deja de ser un enfoque parcial de la amplísima realidad sobre la orientación y capacitación del fenómeno urbano, y pretende poner énfasis en la necesidad de hacer de la formación de profesionales, de la investigación y la evaluación, una acción constante en planeación

urbana operativa y un proceso integral dinámico y permanente dentro del desarrollo del país.

A nivel de los centros universitarios, en particular nuestra casa de estudios (UNAM), proponer y divulgar material de investigación sobre los antecedentes, la situación actual y las perspectivas de desarrollo urbano en nuestro país; brindar asistencia técnica a los tres niveles de gobierno cuando así se solicite o pueda sugerirse; abordar de manera teórica y experimental la problemática urbana para ensayar modelos de propuestas específicas, tanto en el diseño como en el desarrollo urbano, para los sectores social y público. Todo ello con el fin de hacer planteamientos prácticos propositivos de problemas particulares y específicos del desarrollo y el diseño urbano.

- Llevar a cabo estudios e investigaciones a largo, mediano y corto plazos, sobre los efectos de las diversas políticas planteadas y por plantearse para diseñar modelos específicos de desarrollo.
- Incorporar en estos estudios tanto los procesos que a nivel nacional se han seguido como, de manera muy especial, los que han emanado de las reuniones cumbre de estos últimos años del presente siglo promovidas por la ONU.
- Los programas correspondientes de capacitación y educación continua estrechamente vinculados a las unidades académicas de licenciatura y posgrado relacionados con esta materia.
- Además de los que se han hecho para estructurar un centro de investigaciones con la responsabilidad de atender todos estos aspectos y los que se vayan requiriendo para cumplir los objetivos ya mencionados.
- Establecer foros de análisis y discusión sobre este tema.

Si la estructura física de las ciudades es —y siempre lo ha sido—, el reflejo de la estructura socioeconómica y cultural de las comunidades que las habitan, también es cierto que ésta se va conformando de acuerdo con la voluntad política de los grupos de poder de las mismas, ya sea que éstos formen parte del sector formal o informal de la economía.

Los profesionales del urbanismo deberán formar parte de la estructura sociocultural y política a la que pertenecen sus clientes, o involucrarse con ella; su labor, además de tratar de identificar sus objetivos y no querer cambiarlos de acuerdo con los deseos ideales o utópicos de los primeros, deberá estar encaminada a orientar acciones tendentes a mejorar la calidad de vida, procurando optimizar los múltiples intereses en juego que por muy diversas razones se dan en la problemática urbana contemporánea.

La participación del profesional del urbanismo no es ni será posible sin el contacto directo con la población y su problemática urbana, y para conseguir esto es necesario *planear haciendo*; pero también es imprescindible conocer a aquellos con los que se está trabajando y a quienes se está sirviendo.

Glosario de Siglas

Glosario de Siglas

AURIS	Instituto de Acción Urbana e Integración Social
CAM-SAM	Colegio de Arquitectos de México - Sociedad de Arquitectos Mexicanos
CERUR	Centro de Estudios Regionales y Urbanos
CEEM	Centro Estatal de Estudios Municipales
CIAM	Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
CORETT	Coordinación Reguladora de la Tenencia de la Tierra
DDF	Departamento del Distrito Federal
ENA-UNAM	Escuela Nacional de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México
FONHAPO	Fondo Nacional de las Habitaciones Populares
INDECO	Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular
INFONAVIT	Instituto del Foro Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
INV	Instituto Nacional de la Vivienda
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos

OBC	Organizaciones de Base Comunitaria
ONG	Organismos No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población Económicamente Activa
POE	Programas de Evaluación Postocupacional
PRONAF	Programa Nacional Fronterizo
PRUPE	Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SCOP	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SePaNal	Secretaría del Patrimonio Nacional
SMP	Sociedad Mexicana de Planificación
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SU	Secretaría de Urbanismo
SUOP	Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas
TLC	Tratado de Libre Comercio
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

BIBLIOGRAFÍA

EN ESTE TRABAJO no se pretendió recurrir a nuestras notas bibiliográficas ni a consultar fuentes directas o generales de manera exhaustiva; de lo que se trata es de hablar de experiencias, para ensayarlas, primero, y después hacerlas motivo de discusión y análisis, y exponerlas; de ahí lo limitado de este último capítulo.

Adaptación del esquema metodológico de SAHOP para elaboración de planes municipales de Desarrollo Urbano.

Aguilar M., Adrián Guillermo (1995), "El Desarrollo Urbano de México a Fines del siglo XX", INSEUR-NL / SOMEDE.

Aguilar, Adrián Guillermo, Graizbord, Boris y Sánchez Crispín, Álvaro. (1996). "Las Ciudades Intermedias y el Desarrollo Regional en México", *Regiones* CONACULTA-UNAM, Colegio de México, A.C.

Aguilar, Adrián Guillermo. (1995), "El Desarrollo Urbano de México a Fines del siglo XX", INSEUR-NL / SOMEDE, México, 225 pp.

Aguilar M., Adrián Guillermo, (1993). "Las Ciudades Medias en México, Hacia una Diferenciación de sus Atributos", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXVI, Nos.101-102.

Castro, C. L. (1995). "El programa de las 100 ciudades" SEDESOL, "El Desarrollo Urbano de México a finales del siglo XX", INSEUR-SOMEDE, México.

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (1995), "Nuestro Barrio", Tema del Día Mundial del Hábitat 1995, Reporte, CNUAH.

Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos Humanos (s/f), "El Pueblo, los Asentamientos, el Medio Ambiente y el Desarrollo", CNUAH (Hábitat), Nairobi, Kenya.

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,(1995)."Nuestro Barrio", Tema del Día Mundial del Hábitat, Reporte, CNAUH.

Cilento S., Alfredo,(1997), "Hábitat II. ¿Cuáles Resultados? Ciudades de la Gente, boletín informativo, Caracas, Venezuela.

Connolly, P. (1989), "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: ¿Desconcentración Planificada o Descentralización de Carencias?, en Una Década de Planeación Urbano-Regional, 1988-1988. Gustavo Garza (Comp.), El Colegio de México, México.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de solidaridad. (1994), "El Programa Nacional de Solidaridad. Una Visión de la Modernización de México". Fondo de Cultura Económica, México.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.(1994)."El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la Modernización de México", FCE. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Coordinación de Apoyo Municipal, informe de labores 1980-1986 (92 págs.).

Covarrubias, Francisco (1986), "La Formulación del Sistema Urbano en la Época Colonial", ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Urbanismo, México.

Chanfón Olmos, Carlos. (1997), "Historia de la Arquitectura y Urbanismo Mexicanos", Vol. II Tomo I, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM-FCE., México.

Chávez Barragán, Estefanía. (1990), "Michoacán: una Experiencia de Planeación Urbana Operativa", (tesis de maestría), Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, división de Estudios de Posgrado, México, 118 pp.

Chávez de Ortega, Estefanía, comp. Sánchez Guzmán Ma. Teresa, (1996), "Hábitat II La Cumbre de la Ciudad. ¿Qué Pasó en Estambul?, FA-PUEC, UNAM, México.

Chávez, Estefanía., Ribbeck, Eckhart., Ducci, M.E. y Padilla, Sergio. (1987). "La Planificación y su Fomento en las Ciudades Medias Latinoamericanas". El caso de México, investigación realizada en colaboración con la Universidad de Karlsruhe, Alemania.

Diario Oficial de la Federación. (21 Julio 1993). "Ley General de Asentamientos Humanos" Art. 3º transitorio. México.

Dirección de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán Documento de trabajo de la, Mimeo.

Documentos de trabajo de: La Secretaría de Urbanismo, Dirección de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán.

Echeverría Álvarez, Luis (1976), "Exposición de Motivos de la Ley General De Asentamientos Humanos", México.

Entrevistas con el equipode Planeación del Estado de Michoacán en torno a la planificación y su fomento en ciudades medias, Morelia, Mich. 26 de abril de 1986. Reportes.

Fernández Justino (1968), "El Arte Mexicano". Paul Hamiyn LTD, Italia.

Flujograma de actividades para la autorización con régimen de condominio (inédito).

Flujograma de actividades para la autorización de fraccionamientos (inédito).

Flujograma para la urbanización y recepción de Fraccionamientos (inédito).

García Amaral, María Luisa. (1984), "Consideraciones para el reordenamiento espacial urbano en México", en Boletín del Instituto de Geografía, No.14, UNAM.

García Ramos Domingo (1961), "Iniciación al Urbanismo", UNAM-ENA, México.

García Ramos, Domingo.(1963)."Metodología para el Estudio y Realización de Programas de Desarrollo Urbano.

Gobierno del Estado de Michoacán 1980-1986 seis años de trabajo de los michoacanenses para Michoacán, memoria de actividades. México.

Gobierno del Estado de Michoacán.(1986)."Informe Sexenal de Gobierno 1980-1986, Michoacán, México".

González Galván, Manuel. (1993). "Morelia Ayer y Hoy", UNAM, México.

Gordillo Ruiz, José (1984), "Aspectos Jurídicos de la Planeación Urbana en el Estado de Michoacán", en SUOP, Órgano de difusión interna, No. 1 y 2, Año 1, Enero, México.

INDECO (1973), INFORME DE LABORES DEL Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, sept. 1 de 1978, agosto 31, 1973, México y del anexo Programas.

INDECO, "Desarrollo Compartido", entrevista al Arq. Joaquín Martínez Chavarría, Época.

INDECO, (1973)."Informe de labores del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular", México.

Informes de Gobierno del Estado de Michoacán (desglosados) 1, 2, 3, 4, 5 y 6 presentados por el C. Gobernador al Congreso Local.

Juárez, Marco. (1997). "Aspectos Jurídicos de la Planeación Urbana en México y su Relación con la Gestión de los Usos de Suelo en la cd. de México", tesis de licenciatura en Urbanismo, FA-UNAM, México.

Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio (1984).

Marquina, Ignacio (1964), "Arquitectura Prehispánica". INHA, México.

Martínez Infante, Jaime (Tesis). Planeación Urbana de los Centros de Población, Morelia, Mich., 1980, 63 p.

Memoria de Labores 1980-1986 (52 págs.).

Organigrama de la Dirección de Desarrollo Urbano.

Organigrama de la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas (1981).

Periódicos Oficiales Ley de Planificación y Urbanización del Estado. Suplemento del Periódico Oficial núm. 26, tomo XXCIV del 31 de diciembre de 1971 (38 págs.).

Planes Directores de Desarrollo Urbano (1983) de las siguientes localidades: Apatzingan, ciudad Hidalgo, Jiquilpan, La Piedad, Maravatio, Morelia, Pátzcuaro, Puruándiro, Sahuayo, Uruapan y Zitácuaro (78 págs.).

Protección Jurisdiccional y Administrativa del Municipio, La Alternativa del Federalismo Cooperativo.

Proyecto de investigación conjunta entre la Licenciatura de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y el Instituto de Urbanismo y Diseño de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Karlsruhe, R.F.A. "La planificación y su fomento en ciudades medias latinoamericanas. El caso de México, junio, 1986.

Reglamento interior de la junta de Planeación y Urbanización del Estado (1982) (78 págs.).

Resumen del Manual de Organización de la Dirección de Desarrollo Urbano.

SAHOP. Las legislaciones Estatales y las Políticas de Vivienda. Instrumentos de Michoacán (1982).

SAHOP. Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Nivel instrumental (1982).

SAHOP. Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Capítulos de Suelo. Infraestructura, Equipamiento y viviendad para 31 Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Morelia, Mich. (1982).

Sánchez de Carmona, Manuel. (1989), "Traza y Plaza de la ciudad de México en el siglo XVI", Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (1976) "Ley General de Asentamientos Humanos".

Secretaría de Desarrollo Social. (1993), "Programa de las 100 Ciudades", SEDESOL, México.

Secretaría de Hábitat II. (1996), "Guía para las Propuestas de las Prácticas "óptimas en la Mejora de los Entornos de Vida y Como Aprender de ellos" CNUAH (Hábitat), 19 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1995) "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas. (1981), "Adaptacion de la Metodología SAHOP,

SEDUE. Manual para para la elaboración de esquemas de Desarrollo Urbano. Michoacán (1982).

SEDUE. (1985), Proceso de Planeación del Desarrollo Urbano. Manual para la Elaboración del Programa de Desarrollo Urbano Integral. Instructivo.

Solís, Leopoldo (1975), "Planes de Desarrollo Económico y Social de México", No.15, Septiembre, México.

SUP. Órgano de difusión interna de la Secretaría de Urbanismo.

Terán Carvajal, Manuel. (1985), "Agua, Tierra, Hombre", México.

Tomo CIX Morelia, Mich., 20 de febrero de 1986, número 46.

Tomo CVI Morelia, Mich., 27 de junio de 1983, número 56.

Tomo CVI Morelia, Mich., 8 de septiembre de 1983, número 76.

Tomo CVII Morelia, Mich., 5 de marzo de 1984, número 38.

Tomo CVII Morelia, Mich., 1 de agosto de 1985, número 86.

Tovar y de Teresa, Guillermo (1975), "La utopía del Virrey Mendoza". en Vuelta, No.108, México.

Unikel, Luis. (1976), "El Desarrollo Urbano de México". El Colegio de México, México.

Velasco, Javier. (1995), "Ing. Eduardo Chávez Ramírez". en Repentina. Suplemento especial, No.130, 25 de Octubre de 1995, Fac. Arquitectura, UNAM.

Estefanía Chávez de Ortega. es Maestra de Arquitectura con especialidad en Urbanismo. profesora titular de tiempo completo desde 1959 y ha sido profesora en diversas universidades del extranjero. Es fundadora de la Licenciatura de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

ACCESO ABIERTO

PUEC